



Les services publics locaux, territoires et modèles de l'action publique locale

Sylvain Petitet

► To cite this version:

Sylvain Petitet. Les services publics locaux, territoires et modèles de l'action publique locale. Géographie. Université Lumière - Lyon II, 2001. tel-00182377

HAL Id: tel-00182377

<https://theses.hal.science/tel-00182377>

Submitted on 25 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE LUMIERE LYON2
HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES
Aménagement - Urbanisme

LES SERVICES PUBLICS LOCAUX
TERRITOIRES ET MODELES DE L’ACTION PUBLIQUE LOCALE

(Mémoire)

PRESENTEE PAR SYLVAIN PETITET
RIVES/ENTPE, UMR 5600

Soutenue publiquement le 27 février 2001 devant :

Marc BONNEVILLE, Professeur à l’Université Lumière Lyon 2

Alain BELTRAN, Directeur de Recherche au CNRS, Président du Jury

Gabriel DUPUY, Professeur à l’Université Paris 10, Rapporteur

Mohammed EL FAIZ, Professeur à l’Université Caddi Ayyad de Marrakech, Rapporteur

Franck SCHERRER, Professeur à l’Université Lumière Lyon 2, Rapporteur

A celui qui ne m'attend pas
A ceux qui m'attendent

REMERCIEMENTS

La sagesse populaire, à moins que ce ne soit la sagesse à usage populaire, nous apprend que « Qui paie ses dettes s'enrichit ». Cette maxime a pris dans la société contemporaine la saveur subtilement surannée des contes de fées qui ont bercé notre enfance. Au temps des comptes de faits, sans doute convient-il néanmoins de ne pas l'oublier et de s'en remémorer le sens.

Ainsi, je tiens à remercier Marc Bonneville, Professeur des Universités et Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon (Université Lyon 2, UMR 5600), qui a une fois encore accepté de m'accompagner dans mon travail, de sa lecture attentive et ses questions stimulantes. Je remercie également Malika Amzert, chercheur au Laboratoire R.I.V.E.S. (UMR 5600) de l'E.N.T.P.E., René Arrus, chercheur à l'I.R.E.P.D. de l'Université Grenoble 2, Franck Scherrer, Professeur des Universités et membre de l'I.U.L., et Denis Varaschin, Professeur des Universités et Directeur du C.R.H.E.C. (URA 2466) de l'Université d'Artois, de leurs conseils avisés et de leurs encouragements permanents. Je n'oublie pas les collègues de l'IUL, de l'UMR 5600 et de l'ENTPE, qui ont contribué, chacun à leur manière, à m'aider à trouver l'énergie nécessaire à la réalisation de ce travail.

Enfin, je souhaite également exprimer ma gratitude à tous ceux, scientifiques ou non, qui m'ont donné l'envie de découvrir les sciences sociales puis m'ont accompagné, souvent à leur insu, dans cet itinéraire "personnel" dont j'essaie ici de rendre compte.

UNIVERSITE LUMIERE LYON2
HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES
Aménagement - Urbanisme

LES SERVICES PUBLICS LOCAUX
TERRITOIRES ET MODELES DE L’ACTION PUBLIQUE LOCALE

(Mémoire)

Sylvain PETITET
RIVES/ENTPE, UMR 5600
Sous la direction de Marc BONNEVILLE
IUL, Université Lumière Lyon 2

Décembre 2000

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
AUTO PORTRAIT A LA CARTE	1
1. ITINERAIRE	5
1.1. PREMIERS BORDS	5
1.2. PREMIER VOYAGE VERS LA MAIRIE ET LES SERVICES PUBLICS LOCAUX	14
1.3. NOUVEAUX VOYAGES, NOUVEAUX PROJETS	20
2. POSITIONS	22
2.1. POSITION DU CHERCHEUR	23
2.1.1. Un premier axe d'analyse structurant, <i>l'action publique</i>	23
2.1.2. Un second axe d'analyse plus transversal, <i>territoire et territorialité</i>	27
2.2. POSITION DE RECHERCHE	29
2.2.1. "Pour une histoire des services urbains"	29
2.2.2. "Modèles"	31
 PARTIE 1	
SERVICES PUBLICS LOCAUX ET TERRITOIRES	33
 CHAPITRE 1 : INSTITUTIONS PUBLIQUES ET TERRITOIRES ; LA FONCTION TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	
1. LES IMPASSES DES DEMARCHES CLASSIFICATOIRES THEORIQUES	36
2. LES IMPASSES DES DEMARCHES CLASSIFICATOIRES EMPIRIQUES	40

2.1. SERVICES OU COMPETENCES ?	43
2.2. CAMEMBERT OU MILLE-FEUILLES ?	43
2.3. NATURE OU FONCTION ?	46
3. DES VELLEITES DE PARTITION A UNE ANALYTIQUE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	46
CHAPITRE 2 : LA <i>FONCTION TERRITORIALE</i> DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	50
1. POUVOIRS, INSTITUTIONS TERRITORIALES ET TERRITOIRES	53
2. INSTITUTIONS ET TERRITOIRES, LE DISTRICT DE VILLEFRANCHE- SUR-SAONE	62
2.1. UNE HISTOIRE URBAINE MARQUEE PAR LA QUESTION DE L'EXTENSION COMMUNALE	63
2.2. UNE INTERCOMMUNALITE "DE PROJET" A DEFAUT D'EXTENSION COMMUNALE	65
2.3. CRISE ET REFONDATION DU DISTRICT	69
2.4. UN NOUVEAU DISTRICT AUX COMPETENCES ELARGIES	71
2.4.1. La représentation des communes au sein du Conseil districat	72
2.4.2. Les compétences districales et leur évolution	72
2.4.3. Les moyens financiers du district	75
2.4.4. Les moyens humains du district	75
2.5. TERRITORIALISATION DU DISTRICT ET TERRITORIALITE DISTRICALE	76
2.5.1. Intercommunalité "de gestion", intercommunalité "de projet"	77
2.5.2. L'évolution du partage des rôles entre le District et les communes membres	79

CHAPITRE 3 : SERVICES PRODUITS ET SERVICES DISPENSES ; TENDANCES ET EVOLUTIONS EN COURS	82
1. SERVICES PRODUITS	82
1.1. UN SERVICE "PRODUIT" : LA DISTRIBUTION D'EAU POTABLE	86
1.2. DU SERVICE "DISPENSE" AU SERVICE "PRODUIT"	92
2. SERVICES DISPENSES	94
2.1. DE L'OFFRE DE SERVICES AUX POLITIQUES LOCALES	96
2.2. LA PROMOTION DE LA "QUALITE"	98
2.3. DE NOUVELLES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES ASSOCIATIFS	99
2.4. <i>POLICIES</i> ET <i>POLITICS</i> , POLITIQUES LOCALES ET LOGIQUES POLITIQUES.	101
2.4.1. Objectifs externes	101
2.4.2. Objectifs internes	101
2.4.3. Divergences et contradictions	102
2.4.4. De nouveaux objectifs internes, vers "l'animation locale" ?	103
2.5. DES SERVICES "DISPENSES" AUX SERVICES "PRODUITS" ?	104
 CHAPITRE 4 : DES TERRITOIRES INSTITUTIONNELS SANS TERRITORIALITE ?	 107
1. DISPENSE ET PRODUCTION DE SERVICES	109
2. SERVICES PUBLICS LOCAUX ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS	111

PARTIE 2	
LA GESTION DELEGUEE	
MODELE ET PRATIQUES DES RELATIONS PUBLIC-PRIVE	114
 CHAPITRE 1 : LA GESTION DELEGUEE, UN MODELE DE GESTION POUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX	 115
 1. DES MODES DE GESTION DES SPIC A UNE ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.	 116
1.1. ANALYSE DES MODES DE GESTION DES SPIC	119
1.2. DES SPIC A L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	120
1.2.1. Des autorités organisatrices publiques	121
1.2.2. Des autorités organisatrices privées	122
1.2.3. Les prestataires	123
 2. <i>UNE ANALYSE DU ROLE DE LA COMMUNE DANS LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX</i>	 123
2.1. UN GRAND NOMBRE DE POSSIBILITES	124
2.2. L'EMERGENCE DE LA FIGURE DE L' <i>AUTORITE ORGANISATRICE DELEGANTE</i>	126
2.2.1. Une commune assez peu prestataire	126
2.2.2. L'image d'une commune omniprésente	127
2.2.3 La position d' <i>autorité organisatrice délégante</i>	129
2.3. VERS UN CERTAIN TYPE DE GESTION DELEGUEE	134
 3. CONCLUSION	 135

CHAPITRE 2 : DU "MODELE FRANÇAIS DES SERVICES URBAINS" A L'ANALYSE DE LEUR PRODUCTION	137
1. LES LIMITES DU "MODELE FRANÇAIS" COMME REPRESENTATION DU FONCTIONNEMENT D'UN SYSTEME D'ACTEURS	139
1.1. PRESENTATION SUCCINCTE DU "MODELE FRANÇAIS DES SERVICES URBAINS"	139
1.2. UNE DOUBLE CRITIQUE DU « MODELE »	140
1.2.1. Critique externe du « modèle », le juridisme	141
1.2.2. Critique interne du « modèle »	144
2. VERS UNE ANALYSE DE L'ENSEMBLE DU SYSTEME DE PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	148
2.1. TRAVAIL ET SERVICE PUBLICS	149
2.2. RESEAU ET USINE	152
2.3. DELEGATION DE SERVICE ET MARCHE DE PRESTATIONS	154
2.4. LE CAS DE L'EAU	155
2.4.1. L'eau potable	155
2.4.2. Les eaux usées	156
2.5. TROIS PRINCIPES D'ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	156
2. UNE ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX, LE CAS DE L'EAU POTABLE	157
3.1. ENTREPRISES CONSTRUCTRICES, ENTREPRISES GESTIONNAIRES	157
3.1.1. Des groupes de services et de construction	158
3.1.2. De la construction à la gestion et vice versa	161
3.2. L'ETAT, DES MODES D'ACTION MULTIFORMES, UN PRINCIPE D'ACTION RECURRENT	162
3.2.1. Mode d'action juridique, normalisation et régulation	162
3.2.2. Mode d'action financier, du contribuable à l'usager	165
3.2.3. Mode d'action technique, ingénierie publique et gestion privée	167

3.2.4. Un principe récurrent, une action publique supplétive	168
3.3. LES ELUS ENTRE REGULATION ECONOMIQUE ET REGULATION SOCIALE	169
3.3.1. Maître d’ouvrage et régulation économique	169
3.3.2. Autorité organisatrice et régulation sociale	171
4. CONCLUSION	172

CONCLUSION

MODELES DE GESTION, MODELES DE SOCIETE	174
1. LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LA TERRITORIALISATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES	175
2. GESTION DELEGUEE ET SOCIETE MARCHANDE	178

POSTFACE

LA TARIFICATION, MODES ET MODELES	183
--	------------

BIBLIOGRAPHIE	186
----------------------	------------

INTRODUCTION

AUTO PORTRAIT A LA CARTE

Si la définition du travail de thèse en vue de l'obtention de l'Habilitation à Diriger des Recherches peut encore donner lieu à interprétations, il semble qu'une majorité d'universitaires s'accorde désormais à voir dans cette étape dans le parcours d'un chercheur l'occasion de faire un point provisoire et de faire état d'une position de recherche. La métaphore est donc géographique, la vie du chercheur serait donc un itinéraire, une "traversée", jalonné de textes de natures diverses, travaux universitaires, rapports de recherches, articles scientifiques, textes de communications, etc., et celui-ci constituerait, pour l'impétrant qui, après sa thèse de doctorat "nouveau régime" s'est engagé dans cette voie, l'occasion de faire un premier point, d'indiquer sa position – dans deux de ses acceptions, à la fois situation et posture –, de faire état du chemin déjà parcouru et d'ouvrir des pistes pour la suite du voyage.

Faire le point, donner sa ou ses *positions* ; les locutions d'usage courant qui s'imposent à nous pour essayer de définir cet exercice sont géographiques, géométriques ; leurs connotations, les images qu'elles évoquent, maritimes. Ainsi, *faire le point* est une locution d'origine maritime qui évoque pour nous l'image du navigateur, muni de son sextant, pointant les astres pour établir sa position sur une carte. Inter, pluri ou même trans-disciplinaire, le mot *point* rassemble des disciplines qui s'intéressent à l'espace puisque la géométrie, l'astronomie, la géodésie et la géographie s'accordent à l'utiliser pour désigner un "lieu sans étendu, défini par ses seules coordonnées"¹. En marine, il désigne "la position d'un navire sur une carte (1529) ; c'est de ce sens que procède la locution faire le point (fin XVIIIe s.) attestée au figuré pour "faire le bilan" et au propre pour "établir la localisation d'un navire" (1811)"². En *faisant le point*, le chercheur emprunte donc, pour un instant et par l'entremise de cette locution aux connotations maritimes, la posture avantageuse du navigateur cherchant dans la nuit étoilée sa position sur le désert liquide.

Mais si l'image et l'imagerie maritimes peuvent convenir au géographe étudiant des contrées éloignées et leurs peuples aux coutumes étranges, ou au cartographe cherchant à dresser les cartes de terres jusqu'ici inconnues, elles peuvent paraître inappropriées à l'ingénieur converti

¹ A. REY (dir.), *LE ROBERT, dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1998, tome 2, p. 2813.

² Ibidem.

aux sciences sociales. En effet, combien sont éloignés l'univers liquide du navigateur et le monde solide de l'ingénieur des travaux publics ! D'un côté l'océan, ses réalités liquides et ses chemins incertains, de l'autre la terre ferme, ses routes et ses certitudes bien assises. L'ingénieur des travaux publics et la route sont pour Michel Foucault, quasi-idéaltypiquement l'incarnation et la matérialisation de la fonction de normalisation, l'une de ces trois fonctions³ qu'il croit pouvoir distinguer dans tout équipement collectif et "qui peuvent parfaitement s'entrecroiser dans un seul et même équipement"⁴.

"La route comme pièce dans un "aménagement du territoire": ou, d'une façon plus resserrée encore, l'autoroute qui "consomme" elle-même les voitures dont elle assure la production. A un bout de cette route, *l'ingénieur* des Travaux Publics, régulateur – agent et sujet de la règle, pouvoir de normalisation et type de normalité (les écoles d'ingénieurs authentifient un savoir, attribuent un pouvoir et fournissent des modèles sociaux : être polytechnicien) – et à l'autre bout celui qui est "hors circuit", ou bien parce qu'il est l'éternel agité, le *vagabond* qui ne va nulle part, ou bien parce qu'il est le "demeuré", immobile dans son coin, reste archaïque et sauvage d'avant la route : dans les deux cas, un *anormal*. Nécessité d'un Etat disciplinaire, corrélatif de l'Etat industriel."⁵

Pour l'ingénieur des travaux publics de l'Etat, quitter la terre ferme et ses routes constitue donc une double rupture : première rupture, l'abandon d'une pratique et d'un statut social auxquels il était et il s'était préparé, abandon d'un métier exercé dans la certitude deux fois confirmée de l'utilité sociale des ingénieurs de service public – celle de pouvoir améliorer la société et le bien-être des individus qui la composent grâce, d'une part, à la technique et, d'autre part, au service de l'Etat et donc de l'intérêt général – ; seconde rupture, plus déstabilisante encore, la remise en cause de cette double certitude douillette à la lecture de ceux qui ne voient dans ces ingénieurs que les agents d'une normalisation qui s'exerce dans le cadre d'un Etat disciplinaire.

Par ailleurs, si nous avons renoncé à un métier, nous n'avons probablement pas abandonné complètement son "type de normalité". Rares sont ceux qui naissent sur un bateau et, si il est sans doute impossible de quitter ce que l'on est, nous nous sommes néanmoins efforcé

³ Les trois fonctions identifiées sont: "*produire de la production*", "*produire de la demande*" et "*normaliser*, ajuster la production de production et la production de demande".

⁴ M. FOUCAULT in CERFI, "Généalogie du capital – 1. Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, décembre 1973, p. 184.

⁵ M. FOUCAULT in CERFI, *op. cit.*, p.185

d'acquérir une façon différente de regarder et penser le monde tout en conservant de notre culture d'origine ce qui peut l'enrichir. En particulier, cette identité d'ingénieur ayant incorporé une rationalité de type technico-économique, peut s'avérer un atout pour justement décortiquer ce type de rationalité à l'œuvre dans certains objets techniques ou évolutions sociales.

Ainsi, il nous semble donc que l'engagement dans la recherche consista pour nous non seulement à opter pour un type de faire (un métier) auquel nous n'étions pas destiné mais peut-être également et plus fondamentalement à avancer vers une autre façon d'être et de penser. Il ne s'agissait pas seulement d'apprendre à faire de la recherche mais de devenir chercheur.

Essayons donc de faire le point, d'établir notre position sur une carte par rapport à un certain nombre de repères, d'indiquer le chemin parcouru et la direction dans laquelle nous comptons le poursuivre. Cet itinéraire est jalonné de textes plus ou moins longs, plus ou moins aboutis, comme des messages envoyés à la communauté scientifique et au reste du monde. De cet ensemble de textes rassemblés, il s'agit en fait de manifester la présence d'un chercheur et d'une pensée originale. Ainsi, au postulat de l'existence d'un auteur et d'une œuvre dans le champ littéraire⁶ répond, dans le champ scientifique, celui du chercheur et de ses travaux ; même individualisation de l'individu, même fiction du couple sujet-objet comme incarnation et matérialisation d'une pensée et d'un projet cohérents. Mais comme toute représentation sociale dominante, celle-ci est opérante et trouve dans la réalité des pratiques une confirmation *a posteriori* de sa justesse, alors qu'il conviendrait de n'y voir que celle de son efficience. Ainsi, par une recomposition *a posteriori*, une exégèse auto-administrée, le chercheur s'efforce-t-il de se conformer à la représentation dominante qui lui est imposée. Les travaux ne se contentent plus de s'ordonner chronologiquement mais s'efforcent de se constituer en manière d'approfondir telle ou telle question, le chercheur parvient à formuler explicitement les questions fondamentales qui, peut-être inconsciemment, ont guidé ses pas. Faire le point c'est alors ingénument transformer une pérégrination hasardeuse en un itinéraire calculé.

⁶ voir M. FOUCAULT, "Qu'est-ce qu'un auteur ?", *Bulletin de la Société française de philosophie*, 63^e année, n°3, juillet-septembre 1969, pp. 73-104. Également in M. FOUCAULT, *Dits et écrits, 1954 – 1988*, tome I, 1954 – 1969, Paris, Gallimard, 1994, pp. 789-821.

1. Itinéraire

Premier élément de cet itinéraire, notre DEA⁷ qui, si l'on conserve l'image maritime relève sans doute plus des quelques bords tirés à l'intérieur d'un port du plaisancier débutant que de l'aventure en haute mer. Néanmoins, tel que nous le relisons et le relions aujourd'hui à nos préoccupations, il nous semble qu'il abordait déjà un certain nombre de thématiques et de questions devenues récurrentes dans nos travaux.

1.1. PREMIERS BORDS

Dans le contexte des années quatre-vingt caractérisé, schématiquement, par le mouvement de décentralisation et la persistance de la crise économique, de nombreuses communes développaient des actions parfois multiformes et foisonnantes visant à faire émerger un développement économique local endogène⁸. S'alimentant d'une référence américaine mythifiée, la route 127 et d'un succès français avéré, la ZIRST de Meylan, s'est développé en France un véritable "phénomène technopôle" qui correspondait à une des formes que pouvait prendre ce type d'action publique locale dans de grandes métropoles aux prétentions internationales. Il s'agissait donc d'étudier l'émergence de ce nouveau type d'aménagement et de production discursive, à partir du cas lyonnais et plus particulièrement de son projet le plus médiatisé, le projet de "biopôle" figure de proue de la rénovation du vieux quartier industriel de Gerland. A travers l'histoire de ce quartier et l'apparition récente d'un regain d'intérêt public, nous avons cherché à analyser les logiques de deux types d'acteurs, d'un côté les aménageurs publics, de l'autre les entreprises privées. D'un point de vue général, puis dans le cas lyonnais, nous avons d'abord cherché à comprendre, d'une part, les stratégies de localisation des entreprises et le processus d'industrialisation ou de développement économique d'un espace (phénomène de polarisation) et, d'autre part, l'évolution du comportement des institutions urbaines vis-à-vis de ces processus territoriaux. Nous nous étions ensuite attaché à mettre en évidence à la fois le caractère "mythique"⁹ du discours technopolitain et son double décalage vis-à-vis, d'une part, de la réalité des discours et des

⁷ S. PETITET, *La localisation des activités, stratégies des aménageurs publics et des entreprises : le cas du quartier de Gerland et de son projet de biopôle*, Mémoire de DEA "Espaces et sociétés" sous la direction de M. BONNEVILLE, Université Lyon 2, ronéo, septembre 1986, 164 p. + annexes.

⁸ Voir P. BARGE, J.-R. BARTHELEMY, D. LORRAIN, M. MICHEAU, J.-F. LANGUMIER, *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, 1983, 203 p.

pratiques des entrepreneurs, et, d'autre part, des réalisations des aménageurs. Nous nous étions donc livré à une analyse critique du discours technopolitain et de ses références pour le confronter à la réalité des pratiques observées sur le terrain, avant de nous interroger, enfin, sur la fonction et l'efficacité de ce type de discours.

Ainsi, à travers la mise en place par la COURLY (Communauté Urbaine de Lyon) d'un "Plan d'action technopole" qui se traduisait, pour certains espaces de la métropole – qualifiée ici de technopole – lyonnaise, dont le quartier de Gerland (projet de "biopôle), par des aménagements, nous avons donc affaire là à l'une de ces "nouvelles politiques urbaines"¹⁰ apparues dans les années quatre-vingt dont nous retiendrions aujourd'hui d'une part, les caractéristiques de politique de marketing territorial, et de politique d'agglomération, et, d'autre part, la façon dont elle matérialisait une redéfinition des rôles entre central et local et entre public et privé.

a. Une politique de marketing territorial

Manifeste au point de nous avoir sans doute un peu hypnotisé, la dimension *marketing territorial* de la politique technopolitaine de la métropole lyonnaise correspondait à la fois à un nouveau domaine et à une nouvelle forme de l'action publique urbaine.

Le domaine économique correspondait en effet à un domaine relativement nouveau de l'action publique urbaine. La crise économique et les restructurations industrielles douloureuses des années soixante-dix avaient poussé l'Etat à abandonner la politique d'aménagement du territoire (symbolisée par l'importance de la DATAR) et à valoriser une prise en charge locale de la question du développement économique. Comme nous le verrons plus loin, l'offre assez standardisée de terrains aménagés à vocation économique a laissé la place à de véritables politiques en matière économique.

D'autre part, la valorisation du local, le mouvement de décentralisation ont fait émerger une compétition exacerbée des territoires, qui s'est particulièrement manifestée au niveau des régions et des agglomérations. La compétition entre les villes à l'échelle nationale, européenne ou mondiale en fonction de leurs tailles et de leurs prétentions, s'est traduite par une orientation de l'action publique urbaine, quel qu'en soit le domaine, vers des politiques d'image. L'action en matière économique n'a pas échappé à cette tendance. Les villes sont

⁹ S. PETITET, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰ J.-P. GAUDIN, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll "Que-sais-je ?", 1993, 127 p.

devenues loquaces et leur production discursive éloquente. "Les autoportraits de villes, campés dans des plaquettes et des prospectus, sont traditionnellement construits autour d'un axe chronologique très éprouvé, du type "son exceptionnel passé – son futur exaltant""¹¹.

Pour l'agglomération lyonnaise cette thématique pouvait se décliner en :

"Patrie de savants et ingénieurs illustres : Ampère, Claude Bernard, Jacquard, Auguste et Louis Lumière, Seguin..., Lyon a bâti son industrie sur des innovations majeures dont le constant renouvellement lui a permis de demeurer l'un des principaux pôles de haute technologie au niveau européen voire mondial dans certains domaines (nucléaire, matériaux composites, santé...)." ¹²

Ainsi, l'ambition lyonnaise était-elle européenne, voire mondiale, et la haute-technologie et les synergies recherche-industrie, fers de lance putatifs du développement économique endogène, étaient alors présentées comme une tradition typiquement lyonnaise. Contradiction interne d'un discours technopolitain mettant en avant l'importance du développement endogène, l'agglomération lyonnaise se présentait dans la compétition internationale des villes pour attirer les entreprises "high-tech" et leurs cadres de "haut niveau" en valorisant l'image d'un patrimoine scientifique et industriel. Dépassement dialectique ou rhétorique de la contradiction, le développement endogène de demain s'appuie sur, ou s'inscrit dans, la tradition locale d'hier et l'accueil d'étrangers innovants.

Au delà du constat d'un décalage entre cette production discursive volontiers complaisante et emphatique et la réalité de la situation lyonnaise, telle qu'elle nous apparaissait en particulier à Gerland, cette politique de marketing territorial était sans doute riche de ses contradictions. Si la visée externe de ce type de discours était la plus manifeste, peut-être ne faut-il pas non plus en négliger la portée interne. En interne, au niveau de l'agglomération, le discours technopolitain peut avoir de nombreuses vertus : discours de mobilisation des énergies locales, de mise en cohérence et de légitimation des opérations d'aménagement, discours de promotion des acteurs qui le portent... Nous avons depuis été amené à nous interroger sur ce type de discours et de pratique à travers la mise en avant de la "qualité" dans les services urbains.

¹¹ J.-P. GAUDIN, *op. cit.*, p. 72.

¹² ADERLY, *LYON Rendez-vous avec les Technopoles*, novembre 1985, p. 2.

b. Une politique d'agglomération

Imposée par la loi du 31 décembre 1966, la Communauté Urbaine de Lyon (Courly), créée en 1969, apparaît comme une institution territoriale tiraillée entre deux définitions, "l'une supra-communale, lieu de la hiérarchie fonctionnelle et de la planification spatiale, l'autre plus proche de l'intercommunalité classique, lieu de la spécialisation fonctionnelle et de la péréquation fonctionnelle"¹³. Si, comme le souligne Franck Scherrer, la seconde définition a d'abord eu tendance à s'imposer, la dimension supra-communale de la Courly, symbolisée par son auto-proclamation "Grand Lyon" en 1990, s'affirme à partir du milieu des années quatre-vingt avec la relance de la planification stratégique¹⁴, l'émergence de nouvelles priorités ou projets proprement communautaires, la mise en place d'un schéma général d'assainissement ou d'un programme local de l'habitat¹⁵. La politique technopolitaine de l'agglomération, matérialisée par la mise en place d'un "Plan d'action technopole"¹⁶ à l'échelle de l'agglomération constitue l'une des premières manifestations de cet essor de la Courly comme institution supra-communale à travers une prise en charge de la question du développement économique de l'agglomération.

Ainsi, lancé au tout début des années quatre-vingt¹⁷ comme un projet de restructuration urbaine à l'échelle d'un quartier aux potentialités fortes, le réaménagement de Gerland s'inscrit rapidement dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le développement de l'agglomération. On peut considérer que entre 1982¹⁸ et 1985¹⁹, le projet a changé d'échelle. La "trame verte" et les équipements publics, constituent désormais le "parc des quatre rives" qui s'inscrit dans un réseau de "parcs urbains" comprenant également le parc de Parilly, celui de la Tête d'or et le parc archéologique de Fourvière. La vocation d'accueil d'activités économiques et de recherche scientifique et technique s'articule en un projet de "biopôle" élément d'une technopole lyonnaise comprenant trois projets de technopôle²⁰ : technopôles de

¹³ F. SCHERRER, "Génèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon", *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70, n°2/1995, p. 113.

¹⁴ Le Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL), créé en juin 1985 et associant la Courly (55 communes) et 16 communes extérieures, pour entreprendre la révision du Schéma Directeur et d'Urbanisme (SDAU) de Lyon, approuvé en 1978, donne à ses études préalables au nouveau SDAU la forme d'un "projet d'agglomération" : *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, octobre 1988, 193 p. + annexes.

¹⁵ F. SCHERRER, *op. cit.*, p.113.

¹⁶ Courly, *Plan d'action technopole*, janvier 1985, 11 p.

¹⁷ Les premières études, réalisées par l'Agence d'Urbanisme de la Courly (Agurco) datent de 1980.

¹⁸ Agurco, *Gerland, Schéma général d'aménagement et projet de quartier central*, février 1982.

¹⁹ Communauté Urbaine de Lyon (Direction du Développement), *Lyon-Gerland*, février 1985.

²⁰ Aderly, *Lyon, Rendez-vous avec les Technopoles*, novembre 1985

"Lyon-sud" (Gerland, Saint-Fons, Pierre-Bénite), "Lyon-ouest" (Ecully, Champagne et Saint-Didier au Mont d'Or) et de "Lyon-la Doua" (Lyon, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin).

Le réaménagement du quartier de Gerland et son projet de biopôle s'inscrivent donc dans une vision stratégique du développement économique et urbain de l'agglomération et manifestent la montée en puissance de la Courly comme institution d'agglomération. On pourrait sans doute également replacer ce projet dans l'histoire de l'administration communautaire avec la création en son sein d'une "Direction développement" dirigée par un urbaniste de l'Etat transfuge du Ministère de l'Equipeement et porteur d'un discours fort sur le développement de l'agglomération. Nous avons ainsi noté un intéressant décalage entre le discours volontariste, référé à l'agglomération et porteur d'une vision stratégique à long terme, porté par la technostructure communautaire et la vision plus traditionnelle d'urbanisme local présente chez les élus lyonnais.

Mais l'apparition de la politique de développement économique de l'agglomération "Lyon-technopole" n'est pas uniquement le fait de l'institution communautaire ; le rôle joué par l'Aderly, dans l'élaboration et la promotion de cette politique apparaît en effet comme déterminant. L'Aderly, Association pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise, est une association créée en 1974 à l'initiative de la Courly et de deux instances représentatives des milieux économiques lyonnais, la Chambre de Commerce et d'Industrie (C.C.I.) de Lyon et le Groupement Interprofessionnel Lyonnais (G.I.L.). En 1985, cette association, abritée dans les locaux de la CCI de Lyon, regroupe une quarantaine de membres ; elle est membre du "Club international des technopoles" et apparaît comme "leader du dossier Parc-Scientifique-Lyon technopole". Elle est chargée de la promotion de la technopole lyonnaise dans son ensemble et de l'animation et de la promotion des différents sites (technopôles).

L'Aderly matérialise les liens qui unissent la Courly et les instances représentatives des milieux économiques lyonnais (C.C.I., G.I.L., en particulier) ; son importance dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement économique "Lyon-technopole" constitue une illustration de cette multiplication des acteurs des politiques urbaines et de la diversité de leur nature que certains auteurs ont voulu souligner à travers l'importation de la notion anglo-saxonne de "gouvernance"²¹. S'il est sans doute inutile de revenir sur le contresens initial, très clairement mis en évidence par Dominique Lorrain²², sur

²¹ P. LE GALES, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, p. 60.

²² D. LORRAIN, "Administrer, gouverner, réguler", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 85-92.

lequel repose cette importation, on peut néanmoins souligner que l'apparition et le rôle joué par ce type d'acteur, loin de venir contredire l'émergence, depuis les années soixante, de gouvernements urbains²³ dans les grandes villes françaises seraient plutôt consubstantiels de cette montée en puissance des villes. On peut en effet analyser ce phénomène de construction de relations avec des acteurs économiques locaux et même de construction d'acteurs locaux comme participant de l'émergence d'un pouvoir local²⁴ s'autonomisant par rapport au pouvoir central et développant des relations ou structurant son environnement territorial.

c. Une redéfinition des rôles entre central et local

La politique technopolitaine de l'agglomération lyonnaise peut ainsi également s'analyser comme participant d'un nouveau partage des rôles publics entre central et local dans lequel le développement économique des territoires, de organisé et régulé par l'Etat central (volet économique de la politique d'aménagement du territoire), serait désormais devenu une question prise en charge par les pouvoirs locaux et donnant lieu à compétition entre les territoires.

Le mouvement de décentralisation s'est traduit par une prise d'autonomie formelle des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat central, que l'on peut symboliser par l'abandon d'un contrôle *a priori* de leurs actes par l'Etat pour un contrôle *a posteriori*, en d'autres termes, par le passage d'un contrôle d'opportunité à un contrôle de légalité. Ce mouvement s'est accompagné, du côté des chercheurs, d'une ré-évaluation quasi générale des positions théoriques vis-à-vis du pouvoir local. D'une vision d'un local asservi et instrumentalisé par l'Etat central dans le cadre de ses politiques publiques, au mieux capable de tactiques réactives de contournement ou d'adaptation locales on est parfois un peu rapidement passé à une histoire recomposée autour d'un local lieu d'innovation permanente et d'un Etat dont le rôle se résumerait essentiellement à la mise en forme juridiquement de pratiques expérimentées localement. Depuis les années quatre-vingt l'Etat semble voir sa position dominante remise en cause aussi bien par des collectivités territoriales de plus en plus autonomes et dynamiques que par une construction européenne qui remet en cause son monopole du pouvoir juridique ; de ce côté aussi l'Etat national ne serait-il plus que le traducteur en droit français de directives européennes ? Il paraît clair que depuis une vingtaine

²³ D. LORRAIN, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, n°4/91, pp. 461-484.

²⁴ S. BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309 p.

d'années la persistance de la crise économique (faut-il dès lors encore parler de "crise" ?), l'interdépendance croissante des économies nationales et la montée en puissance de la construction européenne (interdépendance croissante des pouvoirs politiques nationaux), s'accompagnent de redéfinitions des compétences et des rapports des pouvoirs territoriaux de différents niveaux. Néanmoins, ces redéfinitions ne nous semblent pas remettre encore en cause l'existence et l'importance primordiale de l'échelon national. Si les relations de l'Etat central avec les échelons territoriaux inférieurs se sont désormais orientées vers plus d'autonomie des collectivités locales, vers des rapports caractérisés sans doute par moins de domination et plus de contractualisation, il convient peut-être d'analyser plus finement ces rapports désormais apparemment plus complexes pour ne pas diagnostiquer tour à tour "retrait" et "retour" de l'Etat au gré des manifestations de pouvoir et des politiques de l'Etat (de "la ville en particulier).

Pour essayer de penser ces recompositions de compétences et ces nouveaux rapports entre Etat central et collectivités locales peut-être faut-il tout d'abord sortir de la vision de l'affrontement entre acteurs distincts pour se remémorer qu'ils partagent tous une caractéristique essentielle, leur nature "publique". Ainsi, si les approches d'inspiration marxiste des années soixante dix avaient tendance à oublier le local pour n'y voir qu'une démultiplication locale d'un pouvoir central²⁵, l'abandon de ce type de théorie macro-sociale pour des analyses localisées en termes d'"acteurs" a en effet eu tendance, par un effet de retour de balancier, à privilégier l'individualisation des différents niveaux au détriment de leur contribution à une fonctionnalité ou un projet "publics".

Peut-être peut-on même avancer que l'analyse en termes d'"acteurs" porte en elle, et malgré elle, une certaine représentation des acteurs et de leurs rôles qui contribue à *subjectiver* et *homogénéiser* ces "acteurs".

Subjectivation : Analyser les rapports entre Etat et collectivités territoriales comme des rapports entre acteurs conduit à oublier que ces deux types d'institutions publiques s'inscrivent dans la même fonction de gouvernement du territoire national. Ils peuvent certes constituer localement des "acteurs" distincts ; ils n'en constituent pas moins des dispositifs spécifiques, d'échelles territoriales distinctes, qui participent d'un rapport de pouvoir (public) à un territoire donné (le territoire construit comme "national" et défini par des frontières).

²⁵ voir par exemple *L'objet local*, Colloque dirigé par L. SFEZ, Paris, U.G.E., 1977, 445 p. ou S. BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309 p. (sp. pp. 49-96).

L'analyse en termes d'"acteur" le subjective, c'est-à-dire le représente comme un individu (distinct de ce qui devient son "environnement") doté d'une volonté propre, unique et cohérente. En fait les analyses en termes d'acteurs (d'*actor*, "celui qui agit, qui fait"²⁶), qu'elles se réfèrent ou non à la sociologie des organisations, véhiculent une représentation des situations sociales comme scènes de théâtre. Les acteurs jouent des "rôles", ce sont en fait des "personnages", des "caractères", comme dans la *Commedia dell'arte* dotés d'un caractère, d'une logique, quasi idéal-typiques. Parler de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'une institution, d'une organisation comme d'un acteur c'est donc souvent implicitement en adopter une vision simpliste et univoque.

Homogénéisation : La multiplication des acteurs sur la scène sociale, la complexification croissante de leurs relations peut conduire à ne plus être capable d'établir d'éventuelles hiérarchies, de qualifier ces relations autrement qu'en utilisant des concepts mous du type "partenariat" ou à mettre en avant les vertus heuristiques de celui de "gouvernance". Sur la scène, les acteurs semblent tous équivalents : "l'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat"²⁷ ; ultime élément de comparaison dans un monde conquis par l'argent comme référent unique permettant une comparaison universelle (un tableau de Van Gogh, une automobile, une vie humaine, une bouteille de vin, un livre...), le poids financier : la "Représentation graphique de gouvernement urbain dans l'agglomération lyonnaise"²⁸ ressemble à un discours des Dupond(t) dans *Tintin au pays de l'or noir* : un nuage de bulles de tailles diverses, sans autre vertu analytique.

Ainsi en l'absence d'un langage spécifique, contrairement aux mathématiques, l'usage scientifique des mots du langage courant apparaît comme risqué. S'il est possible de repérer des actions de l'Etat, il est sans doute déjà dangereux de parler de l'action de l'Etat et encore plus sans doute de l'Etat comme acteur. Mais comment ne pas renoncer à cette facilité de langage sans incorporer les représentations qu'elle fait passer en contrebande ?

d. Une redéfinition des rapports public-privé

²⁶ A. REY (dir.), *LE ROBERT, dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1998, tome 1, p. 31.

²⁷ P. LE GALES, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 60.

²⁸ Idem, p. 61.

Enfin, la mise en place d'une politique technopolitaine au niveau de l'agglomération lyonnaise comme la réalisation et les modes de réalisation d'aménagements localisés (ici dans le quartier de Gerland) dans le cadre de cette politique peuvent également être analysés du point de vue des rapports qu'ils établissent entre pouvoirs publics et entreprises privées.

D'un point de vue historique et très schématiquement on peut considérer que, depuis la révolution industrielle, les administrations locales se sont de plus en plus impliquées dans le développement économique de leur territoire passant de l'*accompagnement* à l'*organisation* et l'*animation* de ce développement.

Ainsi, l'*accompagnement* de ce développement a d'abord consisté en la mise en place des infrastructures, logements, services collectifs nécessaires aux entreprises et à leur main d'œuvre nouvellement attirée vers les villes. Si la loi Cornudet en 1919 avec ses "plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension" et la loi Sarraut de 1932, étendue à l'ensemble des agglomérations françaises en 1935, avec ses "plans d'urbanisme" jettent les bases d'une planification spatiale du développement urbain, il faut attendre les années cinquante pour que cet *accompagnement* du développement économique prenne la forme plus structurée et conforme à l'idéologie fonctionnaliste de la planification spatiale et du zonage. A partir du milieu des années soixante, d'outil de maîtrise du développement urbain, le zonage et la zone industrielle deviennent un outil de développement économique standardisé. A la fin des années soixante-dix, la désindustrialisation comme la remise en cause des principes fonctionnalistes d'aménagement, générateurs d'une ségrégation urbaine croissante, entraînent un souci de qualité et d'animation urbaine pour des zones industrielles devenues "parcs d'activités" et une volonté de retrouver une mixité accrue des activités face à une tertiarisation inquiétante des centres d'agglomérations²⁹.

Dès lors les administrations locales s'emploient de plus en plus à prendre en charge, *organiser*, animer le développement économique de leur territoire, à travers la mise en œuvre de politiques de communication en direction des entreprises susceptibles de venir s'implanter sur leur territoire et la mise en place de conditions favorables à l'implantation et au développement des entreprises recherchées. La politique technopolitaine avec sa dimension "marketing territorial" et sa dimension d'aménagement et d'animation du milieu économique local s'inscrit dans cette perspective.

²⁹ M. BONNEVILLE, "La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales", CIER-Structures régionales (Université de Saint-Etienne) – Revue de Géographie de Lyon, *L'usine dans la ville, Journées de la Commission de Géographie industrielle, Lyon et Saint-Etienne (23–24 octobre 1981)*, 1983, pp. 21-43

Par ailleurs, de la prise en charge des externalités liées au développement économique urbain, à la mise à disposition d'espaces spécifiques dédiés à l'activité économique dans le cadre de la planification urbaine, à la mise disposition de locaux et d'un milieu favorable à l'émergence et au développement des activités économiques, les pouvoirs publics semblent apporter une aide toujours plus importante aux entreprises privées. En cent cinquante ans, la ville industrielle de Schneider a laissé la place à une ville post-industrielle soutenant de son mieux le développement des entreprises de haute technologie qu'elle chérit.

Enfin, les rapports public-privé et leur évolution pourraient également être appréhendés à travers les procédures et les montages institutionnels développés en matière d'urbanisme opérationnel. Ainsi la ZAC du quartier central de Gerland, menée en régie, constitue dans les années quatre-vingt une opération phare pour la Courly et son "service Développement". Par comparaison, la Cité Internationale, opération phare des années quatre-vingt-dix et de la mandature Noir à Lyon institue de nouveaux modes de faire et de nouvelles relations avec un grand opérateur urbain comme le Groupe Générale des Eaux (désormais Vivendi).

1.2. PREMIER VOYAGE VERS LA MAIRIE ET LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Réalisée entre 1988 et 1993 alors que nous assumions (jusqu'en automne 1991) la responsabilité d'une formation diplômante pour des professionnels indonésiens (CES "Villes nouvelles, aménagement et gestion urbaine"), notre thèse de doctorat nouveau régime s'inscrivait dans une volonté du Laboratoire ASTER (Aménagement, Sociétés, Territoires) de l'ENTPE d'initier des recherches dans le champ des services urbains. Si la commande initiale passée par la direction du laboratoire concernait l'établissement d'indicateurs de performance pour la gestion de ces services, sa ré-interprétation et appropriation personnelles ont plutôt débouché sur une réflexion concernant les enjeux et l'évolution, d'une part, de l'offre de services publics locaux de la part des collectivités locales et, d'autre part, de leur positionnement dans les processus de production de ces services.

Pour replacer ce travail³⁰ dans son contexte il convient de rappeler que à partir milieu des années 80, la question de la gestion des services publics locaux et plus particulièrement des services publics industriels et commerciaux (les SPIC, services publics juridiquement déléguables à une entreprise privée) de responsabilité communale est apparue sur le devant de la scène sociale et scientifique.

En effet, nombre de communes se sont alors lancées, pour des raisons souvent multiples, dans une démarche de “ privatisation ” de certains de leurs services publics locaux. Pour certaines municipalités d’inspiration libérale élues en 1983 ces délégations de gestion, parfois menées tambour battant³¹, correspondaient à une volonté, à l’instar des socialistes “ possibilistes ” du siècle dernier, de mettre en application au niveau local le programme que ces élus projetaient de développer au niveau central dès qu’ils en auraient reconquis la direction³². D’autre part, les grands groupes prestataires de services urbains se lançaient alors dans une véritable reconquête des régies et entendaient bien établir la supériorité intrinsèque de la gestion privée sur la gestion publique en entraînant les chercheurs sur le terrain de la comparaison des performances des différents modes de gestion³³.

L’importance des enjeux tant économiques que politiques et sociaux sous-jacents ont alors fait de la question de la gestion des services publics locaux un thème de recherche tout à fait intéressant. Un passage en revue des différentes approches consacrées aux nombreux services rendus sous les auspices de l’institution communale ou de l’un de ses satellites, services qualifiés tour à tour de publics et locaux, de collectifs et territoriaux ou de simplement urbains, nous avait paru permettre de constater que ces approches étaient le plus souvent purement sectorielles et principalement caractérisées par des préoccupations soit plutôt « techniciennes », soit plutôt « gestionnaires ».

Au risque d’être un peu caricatural, on pouvait considérer que le premier ensemble d’approches s’intéressait plus particulièrement à des services « techniques », à des services-

³⁰ S. PETITET, *La gestion des services publics locaux, enjeux et nouvelles approches pour des collectivités de Rhône-Alpes*, Thèse de Doctorat de Géographie sous la direction de M. Bonneville, Université Lumière-Lyon 2, ronéo, juin 1993, tome 1, 333 p. + XXIV, tome 2, *Annexes*, 125 p.,

³¹ On se remémorera par exemple le cas de Nîmes et de la figure emblématique de son maire libéral J. BOUSQUET, farouche partisan de la délégation de gestion.

³² Ainsi à Paris, J. CHIRAC se lance dans une politique de délégation de gestion à partir de son second mandat après avoir fortement développé l’administration communale durant le premier (1977-1983).

³³ En attestent le nombre de publications ou de colloques tenus sur ce thème; par exemple le Colloque co-organisé par le GREP (Groupe de Recherche en Economie Publique de l’Université Paris-Dauphine) et l’UNSPIC (Union Nationale des Services Publics Industriels et Commerciaux) à Paris le 24 avril 1989 sur le Thème “ *Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion* ”.

réseaux³⁴ volontiers qualifiés d'urbains et concernait les rapports ville-technique. Ces services étaient alors appréhendés,

- soit dans une optique de recherche appliquée ; il s'agissait alors de mobiliser la recherche scientifique et technique en vue de l'amélioration de certaines techniques urbaines ou de pousser à la prise en compte lors de la conception d'infrastructures ou d'équipements urbains des incidences des choix techniques en matière de gestion³⁵ ;

- soit, dans une optique de recherche plus fondamentale, à partir de questions concernant plus spécifiquement les rapports entre les logiques de développement et de fonctionnement du « système urbain » et celles, techniques, spatiales, temporelles de production de ces services par un « système technico-scientifique »³⁶.

Le second groupe d'approches, empreintes de préoccupations que nous avons qualifiées de « gestionnaires », s'intéressait moins à la ville qu'à l'institution communale pour se pencher sur les problèmes soulevés par la gestion (au sens large) de ces services (alors publics et locaux ou collectifs et territoriaux)³⁷ pour les institutions qui en ont la charge. Ainsi, les juristes se penchent-ils sur les services de responsabilité publique, services publics parmi lesquels ils distinguent classiquement les services administratifs, industriels et commerciaux, sociaux et enfin économiques³⁸. La seconde catégorie était, et reste, l'objet de débats relatifs, en particulier, à leurs modes de financement (tarif ou impôt, arbitrage entre l'usager et le contribuable). Il est vrai que leur nature est complexe³⁹, *services publics*, ils doivent respecter certains principes: égalité, continuité, adaptabilité, primauté, *industriels et commerciaux*, ils autorisent des modes de gestion variés (régie directe, concession, affermage, régie intéressée, gérance...).

Les économistes spécialistes d'économie publique, parfois « locale »⁴⁰, s'intéressaient aux collectivités locales et aux services qu'elles produisent ou contribuent à produire soit pour bâtir des théories normatives, soit mener des analyses positives contribuant à une meilleure compréhension du secteur public local. Les chercheurs en gestion⁴¹, quant-à eux, s'intéressaient plutôt à la mise en place (éventuellement par transfert de techniques utilisées

³⁴ *Les annales de la recherche urbaine*, « Les réseaux techniques urbains », n°23-24, juillet-décembre 1984.

³⁵ C. MARTINAND, *Le Génie Urbain (rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports)*, Paris, La Documentation Française, 1987, 304 p.

³⁶ G. DUPUY, *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin, 1992, 200 p.

³⁷ *Les annales de la recherche urbaine*, « Services urbains », n°31, juillet 1986.

³⁸ J.-F. AUBY, *Les services publics locaux*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je? », 1982, 127 p.

D. LINOTTE, A. MESTRE, *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 1982, 337 p.

³⁹ Dans une acception quasi-mathématique du terme : une composante réelle, matérielle et une composante imaginaire, idéelle.

⁴⁰ P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, *Economie publique locale*, Paris, Economica, 1988, 308 p.

⁴¹ J. BOUINOT, *La nouvelle gestion municipale*, Paris, Cujas, 1977, 263 p.

dans le secteur privé) de techniques performantes pour la gestion des collectivités locales; ils débouchaient parfois sur des questions d'économie plus fondamentales concernant les finalités de l'action publique, les spécificités des organisations à but non lucratif ou la tarification des services publics.

Pour notre part, nous avons fait l'hypothèse que l'apparition de débats autour de la question de la gestion (ou la délégation) des services urbains, dont on pouvait alors constater “ le caractère passionnel exacerbé, politiquement sensible ”⁴², constituait le révélateur d'évolutions beaucoup plus fondamentales affectant l'institution communale. Celle-ci apparaissait en effet comme le dénominateur commun conférant son unité au vaste champ étudié. De la distribution d'eau potable au sport ou à la culture en passant par le ramassage des ordures ménagères, l'action sociale ou la restauration scolaire, les domaines d'intervention municipale sont multiples. En outre, les modalités de production de ces services sont divers ; ils font intervenir un grand nombre d'acteurs entretenant des relations et mobilisant des échelles territoriales variées et l'intervention de la commune elle-même peut prendre une multitude de formes : prestation directe, délégation, subventionnement, mise à disposition d'infrastructures, d'équipements ou de personnel. *Etait-il possible de repérer et analyser, par delà la diversité des prestations offertes et des modalités d'action adoptées, des logiques ontologiques de l'action communale ?*

Il s'agissait donc d'un déplacement de notre questionnement des services publics locaux vers l'institution communale. Ces services publics n'étaient plus étudiés en tant que tels mais comme analyseurs d'évolutions affectant cette institution d'où le parti de ne pas nous cantonner dans le champ des services publics industriels et commerciaux mais d'aborder l'ensemble des *services publics locaux*⁴³ pour saisir l'action municipale dans sa globalité et d'essayer d'analyser le sens – à la fois direction et signification – des évolutions affectant l'institution communale à travers celles qui touchaient les services publics locaux.

Néanmoins si ce changement d'objet était, nous semble-t-il, assez explicite, nous n'en avons sans doute pas tiré toutes les conséquences en ce qui concerne la problématisation. L'analyse de multiples apports disciplinaires (Droit, Economie, Histoire, Sociologie), si elle fournissait

⁴² D. LORRAIN, “ Modes de gestion des services publics industriels et commerciaux ”, *Gestion des services urbains (2ème rencontre régionale de l'INUDEL, Annecy le 28 novembre 1986, Maison des Marquisats)*, INUDEL, ronéo, p. 3, souligné par l'auteur.

⁴³ Notant que *service* peut désigner aussi bien une activité, une fonction qu'une organisation et que *public* renvoie aussi bien aux collectifs qu'à une de ses incarnations institutionnelles, nous avons retenus le terme de *service public local*, défini, à titre plus heuristique que véritablement conceptuel, comme « service (activité) au public produit avec une intervention communale ».

des éclairages variés de ce nouvel objet, ne nous paraît pas avoir débouché sur une véritable problématique inter ou pluri-disciplinaire. Le travail de terrain, à travers les méthodes utilisées comme les résultats obtenus, nous paraît manifester les limites et les incertitudes de ce projet initial. Nous en avons clairement l'intuition à l'heure où nous proposons en exergue de notre travail ce constat peu encourageant de Emile Boutroux : "Toutes les fois que l'on pose les parties avant le tout, le tout ne peut être que le total de ces parties"⁴⁴. Difficulté ou peut-être même impossibilité d'appréhender le tout communal en partant de sa décomposition en services publics locaux, ou de sa décomposition à la lumière des différentes disciplines.

D'un point de vue juridique, la commune apparaît comme une réalité pluri-dimensionnelle ; élément de base de l'organisation politico-administrative de l'Etat, c'est également un espace de représentation, un espace de gestion des affaires locales et une réalité sociale héritée mais toujours vivace. Pour Maurice Bourjol, les services publics locaux que cette institution développe peuvent être analysés comme les matérialisations des figures de "propriétaire", "puissance publique", "prestataire de service" ou "interventionniste"⁴⁵. Néanmoins, qu'ils soient obligatoires, interdits ou facultatifs⁴⁶ leur définition et leur étendue restent, à l'instar de tout service public, essentiellement contingentes⁴⁷, sans que le Droit permette véritablement de dépasser cette constatation⁴⁸. La mise en perspective qu'autorise l'Histoire nous a alors permis de mettre en évidence les conflits et les représentations qui animent, depuis deux siècles le face à face de l'institution communale avec l'Etat. Territoire de gestion communautaire ou (et) espace administré, la commune constitue le lieu d'expression par excellence des contradictions entre logiques territoriales et logiques fonctionnelles et les services publics locaux celui de la construction d'un compromis entre les principes libéraux (action publique supplétive) et les exigences de la reproduction sociale à travers une socialisation des réponses aux besoins qu'elle génère.

A l'issue de cette approche théorique et générale pluridisciplinaire, notre travail de terrain portait sur trois communes centre d'agglomérations correspondant à des villes moyennes aux histoires locales, en particulier politiques, contrastées: Givors, Vienne et Villefranche-sur-Saône. Ainsi, Givors (19.833 habitants au recensement de 1990) était dirigée par une

⁴⁴ E. BOUTROUX, *Leçons sur Platon*, Paris, Editions universitaires, 1990, p. 27.

⁴⁵ M. BOURJOL, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, 426 p.

⁴⁶ J.-F. LACHAUME, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, 375 p.

⁴⁷ A. De LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, L.G.D.J., Paris, 6ème éd., 1973, p. 581

⁴⁸ G. BRAIBANT, *Le Droit administratif français*, Paris, P.F.N.S.P.&Dalloz, 2ème éd., 1988, p. 130.

municipalité communiste depuis 1953, Vienne (30.386 habitants en 1990) par une municipalité socialiste depuis 1971 et Villefranche (29.889 habitants en 1990) par une municipalité libérale élue en 1989 et qui succédait à une municipalité socialiste élue en 1977.

Ce travail de terrain proposait deux types d'approches et utilisait trois méthodes d'investigations distinctes :

1. une approche par les acteurs institutionnels, à travers des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'élus et de fonctionnaires locaux et une analyse de documents émanant des collectivités locales étudiées (communes et établissements publics de coopération intercommunale)

2. une approche par les habitants-citoyens-usagers, à travers une enquête par questionnaire portant sur les pratiques et représentations de l'institution communale, réalisée auprès de 241 habitants de Givors et Villefranche.

Si ce travail de terrain comme son exploitation manifestaient peut-être un certain flottement problématique, ils permettaient néanmoins d'avancer vers une analyse des enjeux et évolutions en cours, en ce qui concernait, d'une part, les domaines d'intervention de l'institution municipale à travers les services publics locaux et, d'autre part, les modalités de l'intervention municipale dans la production des services publics locaux.

Pour l'analyse de l'évolution des prestations, la comparaison des pratiques observées localement nous a amené à identifier 30 services (fonctions élémentaires) publics locaux que nous avons regroupés en 6 grandes fonctions : administration, fonctionnement urbain, assistance, culture de l'esprit, du corps et de la vie communautaire.

Les services relevant des domaines traditionnels de l'administration ou du fonctionnement urbain constituent des champs d'intervention et de préoccupation importants pour les communes ; il sont néanmoins souvent oubliés par des habitants unanimement satisfaits. Par contre, ceux-ci attendent beaucoup de la commune dans le domaine de l'assistance, cherchant sans doute à retrouver au niveau communal une figure locale de l'« Etat-Providence ». Si, depuis un quart de siècle, les services publics locaux rendus sur le territoire des communes se sont multipliés et diversifiés, et plus particulièrement depuis le début des années 80, on note désormais, pour des raisons variées, la mise en avant d'un effort de qualité et le développement de véritables politiques locales, ciblées ou sectorielles.

En ce qui concerne les modalités de l'intervention municipale dans la production des services publics locaux, une analyse fine ⁴⁹ portée sur l'ensemble de ces services permet de dégager une figure de la commune qui transcende les clivages politiques: l'autorité organisatrice délégante.

Ainsi, la commune tend-elle à s'imposer comme l'autorité organisatrice qui définit et contrôle l'ensemble des services publics locaux disponibles sur son territoire, quels qu'en soient les prestataires. Cette figure de commune omniprésente en matière de services publics locaux est confortée par la communication municipale, outil indispensable de dialogue avec les habitants-usagers dans l'optique d'une autorité organisatrice.

Par ailleurs, la commune a tendance à devenir de plus en plus délégante, se réservant la prestation des services que la municipalité estime stratégiques et passant des contrats avec des prestataires extérieurs (entreprises privés et associations) pour les autres. Ces observations peuvent alors amener à repenser l'analyse généralement portée sur les motivations des « privatisations » de services publics ⁵⁰ mais également à s'interroger sur les finalités des actions développées par nos édiles.

1.3. NOUVEAUX VOYAGES, NOUVEAUX PROJETS

Après ce travail de thèse, un effort de rapprochement et de coopération avec certains de nos collègues, dans le cadre de la refondation d'un laboratoire de sciences sociales à l'ENTPE à partir de deux composantes existantes, nous a amené à nous intéresser désormais plus spécifiquement à des services publics locaux à caractère industriel et commercial et plus précisément à ceux qui touchent à l'eau (eau potable et eaux usées). Jusqu'à la redéfinition, en cours, d'un programme scientifique pour le laboratoire RIVES auquel nous appartenons, un programme de recherche, financé par le pôle lyonnais du PIR "Villes" et associant également l'IREFD (UPMF - Grenoble 2) et l'Equipe "Développement Urbain" (INSA de Lyon), a constitué un programme structurant pour un Axe "services publics urbains" dont nous avons assuré la co-animation.

⁴⁹ S. PETITET, « Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux ; méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 1994, pp. 453-477.

⁵⁰ S. PETITET, « Evolution des rapports entre la commune et les associations dans la gestion des services publics locaux », *Sociologie du travail*, n°1, 1995, pp. 87-99.

La proposition de recherche formulée en mai 1995 se fondait sur une position critique vis-à-vis de ce que les professionnels des services urbains et nombre de chercheurs ont coutume d'appeler le « modèle français de gestion des services publics locaux »⁵¹ et proposait de soumettre cette présentation (ou représentation) désormais dominante à l'épreuve de pratiques historiquement et spatialement situées. En effet, certains des travaux que nous avons alors réalisés mettaient en évidence un décalage entre ce « modèle » et les pratiques que nous avons rencontrées⁵². Nous proposons donc d'interroger ce « modèle », les conditions de sa mise en place, les logiques et stratégies développées par les acteurs qu'il mettait en scène à partir d'un travail de terrain mené sur un espace cohérent (les communes du canton d'Anse, dans le Rhône) et une période suffisamment longue (1945-1995).

Cette recherche, dont nous avons assuré la direction scientifique, nous a effectivement permis de dépasser ce "modèle" et son juridisme implicite pour progresser dans l'analyse des jeux d'acteurs impliqués dans la production de ces services, de leurs logiques d'action et de leurs évolutions. Au delà, ce travail a également permis d'aborder la question des temporalités de développement des trois services étudiés, leurs modes de financement et les logiques de la construction intercommunale à l'échelle d'un canton.

Derniers jalons sur ce rapide itinéraire, deux coorganisations de colloques internationaux en 1998, et la publication de leurs Actes en 1999⁵³ et 2000⁵⁴ qui ont constitué non seulement des moments de capitalisation et de valorisation de réflexions dans des domaines et sur des thématiques importants pour nous – gestion de l'eau, rapports public/privé – mais également des occasions d'ouverture vers des objets (les travaux publics, d'autres types de services publics, d'autres pays) et des problématiques (techniques et sociétés, par exemple) connexes, élargissements susceptibles de donner lieu à de nouveaux travaux de recherche, à de nouvelles collaborations. Si ces deux coorganisations, puis la publication des Actes de ces colloques ne

⁵¹ Notamment : D. LORRAIN, « Le modèle français des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 39-58 ; S.P.D.E., *Gestion de l'eau: le modèle français*, 1993, 27 p. ; G. TERNY et R. PRUDHOMME, « Europe et services publics locaux, quelques enseignements d'un colloque », in G. TERNY (dir.), *La gestion des services publics locaux dans l'europe de demain*, Litec, Paris, 1994, pp. 17-28.

⁵² M. AMZERT, S. PETITET, Le « modèle français » de gestion des services d'alimentation en eau ; premiers éléments de réflexion à partir du cas de deux départements de la région Rhône-Alpes », *Communication au Colloque international « Services publics délégués marchés de l'eau en Europe »*, Toulouse, 1 et 2 février 1996, 20 p.

⁵³ S. PETITET, D. VARASCHIN (dir.), *Intérêts publics et initiatives privées, initiatives publiques et intérêts privés, Travaux et services publics en perspectives*, Actes du Colloque international tenu du 7 au 9 décembre 1998 dans le cadre des Onzièmes entretiens du Centre Jacques Cartier, Vaulx-en-Velin, ENTPE, 1999, 460 p.

⁵⁴ M. AMZERT, R. ARRUS, S. PETITET (dir.), « Les usages de l'eau ; Echelles et modèles en Méditerranée », *Economies et sociétés*, « Hors-série », n°2/2000, 271p.

constituent pas des travaux de recherche proprement dit, elles n'en constituent donc pas moins une étape importante de notre itinéraire de chercheur.

Enfin d'autres travaux, menés en collaboration avec d'autres chercheurs, dirigés ou plus personnels ont permis d'éclairer d'autres facettes de ce que nous proposons d'appeler *l'action publique territoriale*.

2. Positions

S'il faut alors essayer de faire un point provisoire à cet instant de notre parcours dans l'univers liquide des sciences sociales, peut être convient-il alors de faire état de deux types de positions : la *position du chercheur* et sa *position de recherche*.

En ce qui concerne la première, il faut tout d'abord reconnaître l'importance dans ce parcours des *services publics locaux* ; ils ont constitué pour nous un champ de recherche qui nous a livré des objets d'étude privilégiés pour aborder les questions qui nous intéressent, la *Calypso* d'Ulysse en quelque sorte, mais peut-être également celle de Cousteau. Par ailleurs, pour donner notre position actuelle, nous proposons d'utiliser, comme une forme de coordonnées possible parmi d'autres, celle de l'intersection entre deux axes d'analyses : *action publique* et *territoire*.

Pour ce qui est de notre *position de recherche*, il faut sans doute tout d'abord insister sur un parti méthodologique constant et revendiqué, l'approche diachronique, qui constitue pour nous non seulement une méthode de rupture éprouvée (au même titre que la méthode comparatiste) mais également une façon de dépasser la simple constatation de la densité historique du présent pour avancer vers l'analyse de processus sociaux. Autre parti méthodologique fondamental, très géographique celui-là, le recours à des études de terrains localisées afin de confronter les systèmes et jeux d'acteurs appréhendés à travers des travaux d'archives et des entretiens (quand cela est possible) aux définitions, modèles et constructions théoriques (économiques, juridiques ou sociologiques) dominantes. La réflexion sur les "modèles" théoriques et les "modèles" de société que certaines disciplines scientifiques véhiculent et parviennent à imposer constitue ainsi un thème de plus en plus important dans notre pensée.

2.1. POSITION DU CHERCHEUR

Si l'on excepte le travail sur le biopôle de Gerland, consacré à une politique de développement économique et à sa matérialisation dans le réaménagement d'un quartier urbain, la majeure partie de nos travaux de recherche ont concerné un type d'objet, les *services publics locaux*, vaste ensemble d'objets de recherche qui trouve son unité dans la centralité de l'institution communale. En effet, tout en évitant d'introduire des *distinguo* juridiques subtils dans lesquels nous nous sommes peut-être parfois perdus non sans délice, nous rappellerons ici la polysémie des termes de "service" et "public"⁵⁵, pour proposer de définir, de manière plus heuristique que véritablement conceptuelle, les *services publics locaux* comme des *services (activités) produits sous une responsabilité publique locale (commune ou EPCI)*. Cet ensemble de prestations trouve alors bien son dénominateur commun dans la responsabilité publique communale, assumée directement ou déléguée à une structure intercommunale.

2.1.1. Un premier axe d'analyse structurant, l'action publique

De prime abord, le terme d'"action publique" renvoie au champ de la science politique et plus précisément à l'analyse des politiques publiques. Il apparaît néanmoins que cette discipline ne nous semble pas avoir fait de ce terme un véritable concept mais plutôt une facilité de langage renvoyant au terme de "politique publique". Dans *L'Etat en action* (sous-titré justement *politiques publiques et corporatismes*), par exemple, B. Jobert et P. Muller ne s'intéressent pas à l'ensemble des formes que peut prendre l'action de l'Etat mais, plus spécifiquement, à un certain type d'action de l'Etat, les politiques publiques. Ainsi, dès les premières pages de cet ouvrage, alors qu'ils en évoquent les temps forts, ils indiquent: "Dans le premier, on définira les concepts fondamentaux de ce que nous avons appelé, l'"Etat en action", c'est-à-dire *un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite de politiques publiques*"⁵⁶. Les termes équivalents d'"action publique", "action de l'Etat" ou "action étatique"⁵⁷ renvoient ainsi indifféremment au terme de "politique publique" dont il ne constituent en fait qu'un synonyme.

⁵⁵ *service* peut désigner aussi bien une activité, qu'une fonction ou une organisation et *public* peut renvoyer à un collectif, une communauté ou à son incarnation dans une institution, l'Etat pour la collectivité nationale ou la commune pour une collectivité locale.

⁵⁶ B. JOBERT, P. MULLER, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987, p. 10, souligné par nous.

⁵⁷ Ces trois termes sont indifféremment employés par exemple p. 47.

Par ailleurs, si B. Jobert et P. Muller prennent le soin de parler d'une action de l'Etat *structurée autour* de la conduite de politiques publiques, un glissement fréquent et restrictif amène souvent à considérer cette action comme *caractérisée par* ou même *réduite à* l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Pourtant, même si l'on retient la définition assez large adoptée par P. Muller – "*Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle*"⁵⁸ –, les politiques publiques ne constituent qu'un mode d'action bien particulier de l'Etat parmi l'ensemble de ceux dont il dispose.

Ainsi, si pour les politistes, le terme d'*action publique* renvoie à celui de "politiques publiques", nous opterions plutôt, pour notre part, pour un nominalisme explicite en appelant *action publique* une *action émanant, ou produite sous la responsabilité, d'un acteur public*, public étant utilisé dans son acception juridique.

Définis comme des *services (activités) produits sous une responsabilité publique locale (commune ou EPCI)*, les services publics locaux apparaissent bien comme l'une des formes prises par l'action publique et permettent donc de contribuer à son analyse. D'un point de vue juridique ils peuvent être définis comme des "services publics", c'est à dire un type d'activité que le Droit, discours d'Etat, définit et légitime comme "assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général"⁵⁹.

a. Une activité assumée par une collectivité publique

Ainsi, dans une société caractérisée par un système économique libéral, qui postule donc la possibilité d'aboutir à un optimum économique et social par le libre jeu du marché et par la poursuite par chaque individu de son propre intérêt, certaines activités relèvent pourtant d'une prise en charge collective à travers des institutions publiques, d'échelles territoriales variées. Il est même frappant de noter que dans les pays occidentaux le développement du capitalisme, d'abord industriel, s'est accompagné de celui des Etats modernes. Max Weber a mis en évidence l'importance de la "bureaucratie" comme forme sociale fondée sur l'organisation

⁵⁸ P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. "Que-sais-je ?", 2^e éd., 1994, p. 25, souligné par l'auteur.

⁵⁹ A. de LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1973, p. 578.

rationnelle des moyens en fonctions des fins⁶⁰ pour expliquer le développement de l'économie capitaliste comme de l'administration moderne. Michel Foucault appelle ce cadre de rationalité commun, ou plutôt cette manière de faire commune, "libéralisme"⁶¹ pour analyser l'apparition au XVIII^e siècle d'un nouveau mode de gouvernement des vivants, la "biopolitique". Il convient sans doute d'interroger la concomitance de ces développements et la convergence de leurs rationalités internes pour essayer de sortir de l'opposition entre privé et public, entre l'économique et le social pour comprendre leur articulation. Quels rôles jouent les services publics, locaux en particulier, dans cette articulation, ou cet ajustement de l'un à l'autre ?

Par ailleurs, et en particulier pour les services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), domaine où la puissance publique intervient pour des activités comparables à des activités privées, comment s'articulent alors rationalité économique et logique sociale ?

b. La satisfaction d'un besoin d'intérêt général

La justification de la prise en charge publique de l'activité en cause réside dans sa nature de réponse à un besoin d'intérêt général. Il convient donc de s'interroger, d'une part, sur la définition (comme processus) et l'usage de la notion d'intérêt général, notion qui, au dire même des juristes, s'avère plus fonctionnelle que conceptuelle⁶², et, d'autre part, sur la définition de la réponse à ce "besoin" reconnu. Comment l'intérêt général articule-t-il exigence de solidarité, contraintes économiques et prise en compte du long terme ?

Mais, faut-il considérer ces services simplement comme des réponses publiques à des besoins sociaux⁶³ ou plutôt comme des instruments publics de normalisation sociale ? Selon les chercheurs du CERFI, les équipements collectifs ne doivent pas être analysés par rapport aux besoins sociaux, véritables ou artificiels, perçus ou non, auxquels ils sont censés répondre mais plutôt comme des « équipements du pouvoir » à travers lesquels "une classe sociale normative » s'arroge le droit de « proposer des modèles de normalité et d'imposer des instances de normalisation"⁶⁴. L'intérêt général ne constituerait alors que le moyen de définir et de légitimer des prestations qui constitueraient des dispositifs publics de normalisation sociale.

⁶⁰ M. WEBER, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 226 et s.

⁶¹ M. FOUCAULT, *Résumé des cours, 1970-1982*, Paris, Julliard, 1989, p. 109 et s.

⁶² F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

⁶³ "On ne rendra jamais compte d'un équipement collectif par son usage dans un système de besoins", *Généalogie du capital, 1. Les équipements du pouvoir, Recherches*, n°13, décembre 1973, p. 109.

Par ailleurs, si elle est reconnue ou imposée par la puissance publique, cette satisfaction d'un « besoin » d'intérêt général peut fort bien être accomplie par un acteur privé. Ainsi, A. de Laubadère précise que si le service public "implique une prise en charge par une collectivité publique, celle-ci assumant l'activité en cause", cette collectivité publique peut fort bien ne pas "l'assurer nécessairement elle-même directement car l'exécution du service public peut être confiée à un organisme privé". Cette possible non coïncidence entre les dimensions matérielles et organiques de l'activité de service public introduit donc la possibilité d'un jeu non plus simplement à deux – l'institution publique et l'utilisateur – mais à trois – l'autorité organisatrice publique, le prestataire privé et l'utilisateur individuel – dans la prestation de service public.

En fait, les analyses les plus classiques⁶⁵ ont tendance à ramener ce jeu à trois à un nouveau jeu à deux en privilégiant la relation entre responsables publics et prestataires privés. Pourtant, les travaux que nous avons menés depuis quelques années nous ont conduit à élargir singulièrement l'horizon de ce type d'analyses et à en renouveler les principes. En effet, il nous est apparu possible de sortir du triangle étroit dans lequel nous enfermait une analyse en termes de gestion trop conditionnée par le droit pour avancer sur la voie de celle d'un système de production complexe comportant non seulement une dimension de gestion d'une activité de service public mais également une dimension de travail public (la production des infrastructures indispensables à la production du service). Ce système de production élargi met en scène un grand nombre d'acteurs restés jusqu'ici dans l'ombre et dont il s'agit de mieux comprendre les rôles, logiques et stratégies ; il permet en outre de proposer une analyse renouvelée de ceux des acteurs les plus en vue⁶⁶.

Il est alors possible d'appréhender les stratégies sectorielles, trans-sectorielles et territoriales des grands groupes privés français de services urbains (Vivendi, Lyonnaise des Eaux, Bouygues) qui interviennent auprès de la puissance publique en pratiquant aussi bien une intégration horizontale (à travers la diversification des secteurs d'activité) qu'une intégration verticale dans chaque secteur d'activité (de la conception, à la construction, et à la gestion).

⁶⁴ *Les équipements du pouvoir, op.cit.*, p. 128.

⁶⁵ voir en particulier D. LORRAIN, "Le modèle français des services urbains", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 39-58.

⁶⁶ S. PETITET, "Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4/1999, pp. 737-764.

En ce qui concerne l'Etat, il nous semble que les analyses dominantes ont trop souvent tendance à réduire son rôle à celui de greffier ou de gendarme. Néanmoins, si l'Etat s'exprime à travers le langage du droit, dont il a longtemps eu le monopole – monopole aujourd'hui remis en cause par l'Union européenne – il a également de nombreux autres modes d'action plus difficiles sans doute à cerner (actions concrètes et production discursive) mais au moins aussi importants et efficaces : organisation territoriale, action financière à travers le subventionnement ou la mise en place de modes de tarification, action technique d'assistance aux collectivités territoriales – canal privilégié pour une normalisation des prestations et des comportements mais aussi pour une régulation du système de production des services –, mais également production des questions sociales et de leur formulation, production de modèles et de normes de comportement, etc.

De même les usagers ne pouvant être réduits à des individus généralement satisfaits et passifs aux réactions parfois imprévisibles et irrationnelles, il convient de s'intéresser à leurs modes d'usages et modes d'action dans ce système de production.

2.1.2. Un second axe d'analyse plus transversal, *territoire et territorialité*

On peut considérer que les services publics locaux constituent pour la Géographie sociale un objet d'étude privilégié pour la compréhension de la façon dont une société médiatise ses rapports à l'espace⁶⁷ à travers la construction de territoires et d'institutions territoriales mais également à travers des productions territorialisées. Au-delà de la question immédiate de la construction des territoires de gestion de ces services, la problématique de la territorialité traverse l'ensemble des questions et thématiques que ces objets nous ont permis d'aborder.

En définissant les services publics locaux comme des *services (activités) produits sous une responsabilité publique locale (commune ou EPCI)*, nous mettons immédiatement l'accent sur une catégorie d'acteurs bien particuliers, centraux dans nos travaux, les collectivités dites "locales" ou "territoriales", et plus précisément pour nous les communes, qu'elles interviennent seules ou regroupées en Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). D'emblée, la référence obligée à l'intercommunalité, conduit à évoquer le débat, récurrent en France depuis plus de deux siècles, relatif au découpage communal du territoire

⁶⁷ « Géographie des faits sociaux, et sociologie des faits géographiques, la géographie sociale consiste fondamentalement en l'exploration des interrelations qui existent entre les rapports sociaux et les rapports spatiaux, plus largement entre sociétés et espaces » in A. FREMONT, J. CHEVALIER, R. HERIN, J. RENARD, *Géographie sociale*, Paris, Masson, 1984, p. 90.

national. En matière de services publics locaux il est généralement posé en termes de décalage entre les "territoires institutionnels" des collectivités compétentes et les "territoires fonctionnels" qu'imposeraient les logiques technico-économiques inhérentes aux services. L'idéologie dominante du réformisme institutionnel en la matière appelle régulièrement de ses vœux et propose les outils d'un dépassement des frontières communales pour des actions et des territoires d'action inter ou supra-communaux.

Pour notre part, en ce qui concerne cette question récurrente du découpage et de l'organisation du territoire national, ou, pour reprendre le titre d'un célèbre ouvrage de Maurice Bourjol, de *la réforme municipale*⁶⁸, plutôt que de nous laisser entraîner dans un débat apparemment théorique mais dans lequel la dimension idéologique prend souvent une place importante, nous nous sommes attaché à essayer de comprendre les logiques et enjeux à l'œuvre pour les différents acteurs impliqués dans les processus de construction des territoires de l'intercommunalité à partir du cas des services publics locaux.

Les institutions territoriales naturalisent volontiers leur territoire en se référant pour les unes à une réalité sociale pré-existante – communauté locale, ville, agglomération, pays, etc. –, pour les autres à des impératifs technico-économiques. Pourtant, ces institutions, qu'elles soient ou non érigées en véritables collectivités territoriales, dans l'acception juridique du terme, constituent des constructions socio-historiques qui entretiennent des relations complexes à leur territoire. Avant même que d'être appréhendées comme des acteurs donnés, centraux dans l'analyse de l'action publique territoriale, elles peuvent constituer des objets de recherche en tant que tels et donner lieu à des interrogations concernant leurs logiques de constitution et d'évolution. Néanmoins, il nous semble qu'on ne doit pas se contenter d'une analyse de cette histoire qui se référerait uniquement aux dynamiques et aux contextes locaux. En effet, il ne s'agit pas là, comme les analyses localistes ont tendance à nous le faire accroire, de mouvements strictement endogènes, de construction ou reconstruction territoriales "par en bas". Cette histoire s'inscrit également dans, ou est également celle, de la recomposition par l'Etat, institution territoriale centrale, de son territoire. Celui-ci ne se contente pas de fournir des outils juridiques, il impulse des dynamiques, développe des stratégies et a une production discursive – qui pointe et formule des problèmes, impose des valeurs... – qui pèse fortement sur cette histoire, qui est également la sienne. Il a sa (ses) rationalité(s) propres vis-à-vis de la question du découpage territorial de son territoire, le territoire national.

⁶⁸ M. BOURJOL, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, 426 p.

Par ailleurs, qu'on les considère comme des « équipements du pouvoir » instituant un rapport de domination et de normalisation de l'Etat central sur la population nationale qu'il encadre ou qu'on les appréhende comme une production d'une institution collective en charge des affaires locales, les services publics locaux matérialisent une relation d'une institution territoriale à son territoire et construisent en retour un rapport des populations à ces institutions territoriales et à ces territoires. Ils sont à la fois matrices et empreintes de territorialité. L'action publique territoriale n'est pas simplement une action émanant d'un acteur public territorial, considéré comme un acteur comme un autre. Cet acteur est justement *territorial*, territorialité qui confère à son action une nature et un sens particuliers. L'action publique territoriale pourrait être définie comme une action *référée à* ou *concernant* un territoire. Elle interroge donc la territorialité de l'action publique, une action publique qui n'est pas simplement territorialisée mais qui participe peut-être d'un processus permanent de territorialisation des institutions publiques territoriales.

2.2. POSITION DE RECHERCHE

2.2.1. "Pour une histoire des services urbains"

Dans un numéro de la revue *Economie et Humanisme* intitulé "Les services urbains en France", et qui constitue en quelque sorte les Actes d'un séminaire d'enseignement commun à l'université Lyon 2 et à l'ENTPE dont nous étions l'un des co-organisateurs, Bernard Barraqué, insistait sur l'importance d'un double détour historique pour comprendre, en les resituant, les enjeux les plus contemporains des services urbains : "si le détour par l'histoire paraît constituer une nécessité pour comprendre les enjeux des services urbains, celui par l'étranger l'est aussi"⁶⁹. Ainsi Bernard Barraqué nous invitait-il à un double détour historique, une histoire comparée, puisqu'il considérait que de la comparaison de l'histoire française du secteur public local et des services urbains et de celle de pays voisins (Allemagne, Angleterre, Italie) apparaissait la faiblesse du municipalisme en France et les raisons du développement des grands groupes privés de services urbains.

⁶⁹ B. BARRAQUE, "Pour une histoire des services urbains", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 6.

Pour notre part, nous ne pouvons qu'adhérer à cette proposition d'un double détour historique et nous nous sommes efforcé de le pratiquer à notre manière. Ainsi, dans nos travaux, qui ont jusqu'à présent exclusivement concerné la France, nous avons toujours eu à cœur de replacer les questions abordées dans le cadre de l'histoire longue dans lequel elles prennent un sens, c'est-à-dire à la fois une signification et une direction. A pratiquer l'Histoire et à fréquenter les historiens et leurs écrits, il nous semble que celle-ci a contribué à enrichir notre réflexion sur les phénomènes contemporains que nous étudions de multiples manières.

Il faut tout d'abord reconnaître que l'Histoire a, de prime abord, pour le non-historien la même saveur exotique que les voyages au cœur de peuplades primitives auxquels nous invitent les ethnologues. Par ailleurs, la mise en perspective historique constitue souvent un exercice imposé pour une introduction académique paresseuse. Néanmoins au delà du charme de l'érudition inutile ou du caractère incontournable d'une entrée en matière convenue, l'approche historique, au même titre que la comparaison internationale, peut constituer un outil précieux pour cette rupture avec le sens commun si indispensable à la recherche en sciences sociales. En effet, pour peu que la tentation de naturalisation sociale des phénomènes observés ne se trouve pas confortée par celle d'un déterminisme ou – pire encore ? – d'un positivisme historiques qui ne voient dans l'Histoire qu'un récit de l'inéluctable ou du progrès, celle-ci nous apprend le mouvement et nous suggère de nous intéresser à ses déterminants. Ce qui est n'a pas toujours été et résulte de configurations et de processus sociaux situés dans le temps et l'espace. Ce qui est pourrait ne pas être, si bien qu'il convient d'analyser comment ces configurations et processus déterminent ce qui est. Dans un écrit tonique, Paul Veyne invite avec conviction les historiens à ne pas se laisser enfermer dans la "tradition paresseusement narrative"⁷⁰ d'une histoire implicitement positiviste et déterministe pour interroger l'histoire avec des problématiques, sans doute plus sociologiques celles là, et des concepts. Il s'agirait donc d'interroger le passé avec des problématiques actuelles, tout en restant conscient sans doute du risque d'anachronisme et de la difficulté à trouver des réponses à des questions impensables à une époque donnée. Pour celui que l'Histoire passionne moins que les questions contemporaines, peut-être faudrait-il plutôt regarder notre quotidien avec les yeux d'un homme du passé. Ce détour par l'Histoire amène alors à poser un regard nouveau sur les évidences qui le peuplent à voir différemment les faits les plus apparemment insignifiants.

Mais c'est à un double détour historique que nous invite Bernard Barraqué et si nous adhérons à ce parti méthodologique, nous l'avons pour notre part mis en application plutôt en réseau

qu'individuellement. Ainsi, si la mise en perspective historique des questions étudiées est restée chez nous une préoccupation constante, nous avons abordé la comparaison internationale plutôt à travers les échanges⁷¹ ou la lecture de travaux émanants de collègues étrangers, que par le biais de travaux portant sur des terrains étrangers. Par ailleurs, si cette préoccupation comparatiste, utile pour l'éclairage des situations françaises et l'alimentation de nos problématiques, est importante pour notre réflexion, il nous faut bien reconnaître qu'elle transparaît encore assez peu dans nos écrits⁷².

2.2.2. "Modèles"

Dès notre travail de thèse, nous est apparue l'importance des "modèles" et de leur diffusion : la gestion déléguée comme modèle de relation entre la commune et ses partenaires dans la production des services publics locaux, transfert d'un mode de pensée et d'un type de pratique, des services publics industriels ou commerciaux vers des services administratifs. Il y avait aussi le fameux « modèle français des services urbains » proposé par Dominique Lorrain, un type de représentation du fonctionnement d'un système d'acteurs qui, s'il s'imposait par la force de l'évidence d'une analyse sociologique d'un système juridiquement établi, nous semblait conduire à des analyses qui ne nous satisfaisaient pas. En effet, comment accepter la thèse d'une auto-régulation d'un système aussi manifestement dominé par les grands groupes privés de services urbains, ou considérer comme une évolution naturelle cette place croissante prise en France par la délégation de service public qui constituait pourtant une spécificité très française ?

Depuis près d'une dizaine d'années ces "modèles" sont, de façon de plus en plus explicite, au cœur de nos problématiques et de nos analyses sous deux formes différentes. Il s'agit, d'une part, de la modélisation scientifique (sociologique, économique, juridique, etc.) ou administrative, d'un fonctionnement social, de sa représentation formalisée (cas du "modèle"

⁷⁰ P. VEYNE, *L'inventaire des différences*, Seuil, Paris, 1976, p. 49.

⁷¹ Voir S. PETITET et D. VARASCHIN (dir.), *Intérêts publics et initiatives privées, initiatives publiques et intérêts privés, Travaux et services publics en perspectives*, Actes du Colloque international tenu du 7 au 9 décembre 1998 dans le cadre des Onzièmes entretiens du Centre Jacques Cartier, Vaulx-en-Velin, ENTPE, 1999, 460 p.

ou "Les usages de l'eau ; Echelles et modèles en Méditerranée", *Economie et sociétés – Cahiers de l'ISMEA*, Tome XXXIV, n°2/2000, *Hors série*, n°37, numéro dirigé par M. AMZERT, R. ARRUS et S. PETITET et qui constitue les Actes du Colloque International "Modèles et échelles de la gestion de l'eau dans le bassin occidental de la Méditerranée", tenu à l'Université Cadi Ayyad de Marrakech en octobre 1998.

⁷² Voir néanmoins S. PETITET, S. DALL'AGLIO, "La gestion des services urbains : imposer un modèle international ou bénéficier de la diversité des expériences ?", *Informations et commentaires*, n° 110, janvier-mars 2000, pp. 10-15.

de D. Lorrain) caractéristique de la pensée analytique, et, d'autre part, d'un mode de pensée, implicite ou explicite, scientifique ou social, ou un mode d'action importé et transféré d'un autre champ, manifestation d'une pensée analogique qui invente des solutions en s'inspirant de solutions connues ailleurs.

Notre position a constamment consisté en la confrontation des modèles du premier type aux pratiques observées sur le terrain, mais également, pour tous, en la recherche des modèles implicites mobilisés par les scientifiques ou les acteurs de terrains dans leur discours ou/et leurs pratiques.

Dans leur *Dictionnaire critique de la sociologie*, Raymond Boudon et François Bourricaud, considèrent que, du point de vue des objectifs du sociologue qui les utilise, on peut distinguer des modèles scientifiques à finalités « normatives », « descriptives » ou « explicatives »⁷³. Dans le cas d'un modèle à finalité descriptive et/ou explicative, nous considérons qu'il convient de remettre en cause la validité du modèle considéré en le soumettant à l'épreuve des phénomènes sociaux, des pratiques sociales, qu'il entend modéliser. Ce type d'analyse peut alors aboutir à la proposition d'une analytique du phénomène étudié qui ne débouche pas forcément sur celle d'un nouveau modèle. Par ailleurs, un tel type de modèle peut également être soumis à l'analyse des ses fondements théoriques ou axiomatiques explicites ou implicites ; il s'agit alors de repérer un mode de pensée à l'œuvre, un modèle social implicite, une sorte de méta-modèle derrière le modèle étudié. Ce type d'analyse est aussi celui auquel nous avons soumis des modes de pensée ou d'action observés dans les pratiques des acteurs de terrains étudiés.

Notre travail nous paraît donc pouvoir se définir comme celui de la traque et de la déconstruction de modèles, implicites ou explicites, repérés dans cette forme d'action publique que constitue la production de services publics locaux sur un territoire donné. Nous proposons dans le texte qui suit d'illustrer cette position et de manifester notre évolution dans les problématiques traitées. Bien sûr, elle peut alors être soumise au même type d'analyse, mais nous ne sommes sans doute pas le mieux placé pour nous livrer à cet exercice pour nous réflexif.

⁷³ BOUDON R., BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, P.U.F., 2^{ème} éd., 1986, p. 393.

On déplorera néanmoins que la définition initiale (p. 388), qui évoque le cas d'un modèle scientifique théorique explicatif, ne concernât moins les "modèles" que la modélisation. En outre, en sciences sociales tous les modèles rencontrés ne sont pas scientifiques, une définition générale nous aurait été utile.

PARTIE 1

SERVICES PUBLICS LOCAUX

ET

TERRITOIRES

Chapitre 1

DES PARTITIONS MONO-FONCTIONNELLES A UNE ANALYTIQUE PLURIFONCTIONNELLE

De la garde des enfants à celle des vieillards, de la déclaration de naissance à celle de décès et à l'inhumation, en passant par l'adduction d'eau potable et le traitement des eaux usées, le ramassage et l'élimination des déchets, le chauffage urbain, l'enseignement du sport ou de la musique, la restauration scolaire, les animations scolaires et périscolaires, l'organisation de spectacles et la diffusion de la culture, l'administration municipale des 36.000 communes françaises intervient dans la prestation d'un nombre impressionnant de services qui entourent nos vies quotidiennes de leur sollicitude discrète et efficace.

Le terme de service public local fonctionne ainsi comme un vocable unificateur permettant de rassembler un ensemble aussi vaste que hétéroclite de prestations ; il faut bien avouer que l'étendue et la diversité du domaine sont quelque peu déroutantes. Au-delà de cette diversité, il est donc tentant d'essayer de saisir une sorte de rationalité ontologique de l'action publique territoriale, justifiant l'intervention publique dans la production de certains services et expliquant un partage des rôles entre différents niveaux d'institutions publiques. Cet effort de compréhension d'une rationalité ontologique de l'action publique territoriale passe alors sans doute par une analyse des services publics locaux en termes de fonctions assumées. C'est en tous cas la voie empruntée par la science économique, qu'elle s'intéresse aux services en général ou qu'elle aborde plus spécifiquement le champ des services publics locaux. A travers des démarches théoriques ou plus empiriques, la science économique semble pouvoir nous offrir une réflexion déjà très avancée sur cette question.

Ainsi, d'un point de vue général, Jean-Claude Delaunay et Jean Gadrey ont consulté pas moins de quarante-quatre classifications des activités de services, qu'elles soient publiques ou privées, pour en faire ressortir les critères principaux⁷⁴. Il est vrai que la question intéresse de longue date les économistes puisque le développement des activités de service, caractéristique d'une mutation économique et sociale que l'on traduit généralement par le passage d'une société industrielle à une société post-industrielle⁷⁵, a conduit à une croissance importante des

⁷⁴ J.-C. DELAUNAY, J. GADREY, *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1987, 329 p.

⁷⁵ A. TOURAINE, *La société post-industrielle*, Paris, Denoel, 1969, 315 p.

activités considérées comme tertiaires . Ce secteur est apparu aux économistes dès avant les années cinquante comme un secteur « fourre-tout » nécessitant un effort de classification. De l'analyse des classifications mises en place par les économistes, J.-C. Delaunay et J. Gadrey tirent que celles-ci s'appuient principalement sur cinq grands types de critères :

– *des critères associés à la définition de fonctions générales liées à une représentation théorique de la structure économique.* Les services sont alors classés selon la fonction principale qu'ils assurent (production, distribution , circulation, consommation des biens, production ou reproduction des personnes ou de la structure sociale) et d'un critère secondaire généralement associé et concernant la nature de la consommation (collective ou individuelle) ou le domaine économique (marchand ou non-marchand)

– *des critères relatifs à la nature physique du résultat de l'activité, de son point d'application.* Il est alors possible de distinguer, parmi ces services, cinq grandes catégories : ceux qui s'appliquent principalement à des biens, aux droits de propriété (sur les biens, la monnaie ou les titres), aux savoirs productifs organisés, aux personnes ou aux savoirs individuels (services de corporéité, de santé, d'enseignement...) et enfin ceux qui émanent d'administrations ou de niveaux intermédiaires d'organisation des unités sociales globales ou locales.

– *des critères relatifs aux rapports marchands.* C'est alors le contexte économique et types de rapports sociaux dans lesquels s'inscrivent les services qui sont pris en compte : rapports marchands / non-marchands, profit / hors profit, valeur / non valeur.

– *des critères relatifs au secteur destinataire du service.* On peut alors distinguer des services « de distribution » dirigés vers les ménages et des services « d'intégration », tournés vers les entreprises, auxquels on peut adjoindre un secteur administratif général plus mixte.

– *des critères de nature historique ou organisationnelle.* Les services peuvent alors être considérés comme anciens (archaïques ou traditionnels) ou modernes eu égard à leur productivité, au type d'organisation prestataire ou aux rapports en jeu.

D'un point de vue méthodologique, on peut considérer qu'émerge de cette diversité de critères classificatoires deux partis analytiques opposés ; il nous semble qu'elle achoppent sur deux difficultés symétriques.

On peut en effet distinguer d'une part des approches théoriques des services et d'autre part des approches plus empiriques. Les premières se placent au niveau du fonctionnement économique et social de notre société, repèrent un certain nombre de macro-fonctions assez générales qui servent de base à la mise en place d'une typologie des services. Les secondes adoptent le parti inverse en privilégiant une analyse empirique des services avant d'essayer d'en tirer des classifications.

Les difficultés rencontrées nous apparaissent alors comme symétriques ; alors que les premières connaissent finalement des difficultés pour appliquer les typologies théoriques qu'elles construisent à la diversité des services et la complexité des fonctions qu'ils assurent, les typologies établies empiriquement à partir d'une analyse positive des services s'avèrent plus descriptives que véritablement analytiques si bien qu'elles apparaissent alors souvent décevantes dans leur capacité à proposer des caractérisations théoriques des familles de services dégagées.

Les économistes, bien sûr, mais également les juristes qui s'intéressent aux services publics rencontrent le même type de difficultés. D'un côté les typologies assises sur une définition théorique de l'Etat et de ses fonctions en disent peu sur la réalité des services publics qu'ils sont sensés caractériser ; de l'autre, les typologies construites empiriquement ont une portée théorique qui s'avère souvent faible et bien décevante.

1. Les impasses des démarches classificatoires théoriques

L'économie d'inspiration classique, de même que le droit, s'alimente à la source d'une philosophie ou d'une économie politique qui entendent proposer une théorie de l'Etat et de ses fonctions, souvent normative, parfois plus empirique.

Ainsi, le droit public a connu, depuis plus d'un siècle, de vifs débats à propos du ou des rôles dévolus ou devant être dévolus à l'Etat et aux services publics qu'il est sans doute inutile de développer ici. Il nous suffira de mentionner, à titre d'exemple particulièrement éclairant,

l'échec des velléités de l'« Ecole du service public » de recomposer une unité pour l'ensemble de l'action de l'Etat autour de la notion de service public⁷⁶. Si la construction théorique a pu s'avérer un temps satisfaisante, elle s'est trouvée rapidement démentie par la réalité du développement des services publics. Ici encore la théorie est apparue comme incapable de reconstruire une unité et une raison d'être théoriques à la diversité des pratiques de service public. Désormais, les juristes, abandonnant la thèse du « service public par nature », qui renverrait à une représentation théorique de l'Etat et de ses fonctions, en viennent à se contenter d'une conception « subjective » du service public qui retient une définition quasi tautologique de ces activités en considérant que « c'est à la puissance publique seule qu'il appartient de décider qu'une activité est érigée en service public »⁷⁷. En définitive, la théorie de l'Etat s'avère soit démentie par les pratiques observées, soit incapable de nous renseigner sur la nature des services considérés.

Les économistes spécialistes d'économie publique et d'économie publique locale ont également eu à cœur d'essayer de construire des classifications théoriques des services publics et des services publics locaux. Ils nous semblent avoir également connu des difficultés à faire converger théorisation et analyse positive de ces services, considérés comme des activités produites par le secteur public non-marchand.

Ainsi, soulignant le constat établi par les signataires du *Rapport du groupe de travail « Services urbains et gestion locale »*⁷⁸, d'une grande diversité des services offerts par la sphère publique locale, en particulier dans les communes urbaines, Pierre-Henri Derycke et Guy Gilbert, considèrent que « face à la profusion des services, il importe de mettre en œuvre des typologies permettant des regroupements significatifs »⁷⁹. Néanmoins, là encore, à la profusion des services répond celle des classifications, comme l'indice d'une question difficile ou insoluble.

Les services publics sont au cœur des problématiques développées par l'économie publique puisque l'on peut considérer avec P.-H. Derycke et G. Gilbert que « l'économie publique a fait irruption [...] avec les travaux pionniers de Samuelson (1954) introduisant les biens

⁷⁶ J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, P.U.F., Coll. « Que-sais-je ? », 2^{ème} éd., 1991, 127 p.

⁷⁷ A. de LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 6^{ème} éd., 1973, p. 581.

⁷⁸ C. LALU, R. DEMEESTERE, E. SIMONETTI, *Rapport du groupe de travail « Services urbains et gestion locale »*, Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, Plan Urbain, D.A.U./D.R.I., La Documentation française, 1988, 99 p.

⁷⁹ P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, *Economie publique locale*, Paris, Economica, 1988, p. 22.

collectifs dans l'analyse de l'équilibre économique général »⁸⁰. Ces travaux ont ouvert un domaine nouveau à l'analyse économique « l'économie publique non marchande (EPNM) » qui, pour Jean Bénard, « comprend l'ensemble des activités économiques gérées par la puissance publique produisant des biens non vendus sur le marché et opérant des redistributions de revenus et (ou) de richesses entre les individus »⁸¹. Tout en se situant dans la filiation de cette discipline récente, l'économie publique locale entend mettre en avant la spécificité de son approche qui concerne des biens spécifiques, les « biens publics locaux » et à des agents spécifiques, les collectivités territoriales de différents niveaux. Ainsi, pour P.-H. Derycke et G. Gilbert, l'économie publique locale apparaît comme un « nouveau rameau sur la branche déjà importante de l'économie publique »⁸² et s'intéresse spécifiquement à « *l'économie publique locale, c'est-à-dire l'économie des activités non marchandes organisées et financées au niveau infra-étatique des collectivités territoriales décentralisées* »⁸³. Il s'agit donc pour eux de développer une branche de l'économie publique qui aborde véritablement les questions spatiales qu'elle a eu tendance à ignorer. Si l'approche reste celle de l'économie, on peut donc s'attendre à des liens avec des problématiques susceptibles d'être développées en géographie sociale sur les services publics locaux.

Le corpus théorique mobilisé par P.-H. Derycke et G. Gilbert dans leur ouvrage fondateur pour la France, emprunte largement à celui de l'économie publique. L'analyse des biens publics locaux s'inscrit au croisement de l'approche de R. Musgrave des activités du secteur public et celles issues de la distinction de P.-A. Samuelson entre biens publics purs et biens privés purs. Pour R. Musgrave⁸⁴ les activités économiques du secteur public non marchand peuvent être réparties en trois « branches » : « *l'activité d'affectation* (en anglais « allocation ») des ressources pour la production de biens publics [...] *l'activité de redistribution* (« distribution ») des revenus et (ou) des fortunes [...] *l'activité de régulation* de la conjoncture économique (« stabilisation ») »⁸⁵. Notons ici que J. Bénard propose d'ajouter « un quatrième élément à cette trilogie : *l'activité de législation* (au sens large y compris l'activité réglementaire au sens du Droit Public français) énonçant les *règles de droit* qui définissent le cadre institutionnel et les normes du jeu de la vie économique »⁸⁶ et considère que affectation et redistribution s'avèrent parfois intimement liées. Les services publics

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ J. BENARD, *Economie publique*, Paris, Economica, 1985, p. 11.

⁸² P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, *op. cit.*, p. 5.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ R. MUSGRAVE, *Theory of Public Finance*, New-York, Mc Graw Hill, 1959.

⁸⁵ J. BENARD, *op. cit.*, pp. 27-28, souligné par l'auteur.

⁸⁶ *Idem*, p. 28, souligné par l'auteur.

locaux peuvent alors sans doute être répartis entre les trois « branches » identifiées par R. Musgrave ou plutôt les deux premières avec possibilité d'assurer pour une part ces deux fonctions comme le reconnaît à regret J. Bénard.

L'économie publique propose ensuite des classifications des biens publics qui font référence à leur « nature » plus qu'aux fonctions qu'ils assurent puisque c'est la nature marchande ou non marchande et leur position eu égard à la distinction fondatrice de P.-A. Samuelson⁸⁷ entre biens collectifs purs (indivisibilité, impossibilité d'exclusion, production jointe à utilisateurs multiples) et biens privatifs purs qui constituent les critères principaux de ces classifications.

Pour P.-H. Derycke et G. Gilbert, les activités de redistribution et de régulation (pour eux « stabilisation ») doivent être confiées à l'Etat central alors que « la nature même des biens collectifs commande l'affectation des ressources à tel ou tel niveau. A l'Etat central revient la production des biens collectifs purs caractérisés par des indivisibilités massives et des effets de débordement plus ou moins importants comme la défense nationale et les autres fonctions régaliennes. Aux collectivités décentralisées revient la production des biens collectifs mixtes plus ou moins divisibles à effets externes circonscrits à des zones géographiques plus restreintes : production d'un plan régional, fourniture d'un service municipal, installation d'une piscine ou d'un stade, etc. »⁸⁸. Outre la détermination des niveaux territoriaux les plus adaptés à la production des différents types de biens publics locaux, ces critères doivent également permettre d'éclairer les modes de tarification et de gestion les plus appropriés. Il convient alors de noter que pour les économistes on reste bien dans le domaine de l'économie publique, c'est-à-dire de l'économie des activités non marchandes, des activités dont le volume de production et le prix ne sont pas régulés par les libres mécanismes du marché, par la rencontre d'une offre diversifiée et d'une demande (comportant une élasticité au prix), mais déterminés par la puissance publique productrice d'où l'importance particulière de la détermination, unilatérale, du tarif ou de l'arbitrage entre usagers et contribuables.

Néanmoins, s'il permet aux économistes de bâtir, parfois au prix d'axiomes sociologiques qui nous paraissent parfois un peu simplistes, des modèles normatifs qui les satisfont, il faut bien avouer que cet effort théorique s'avère assez décevant pour qui s'intéresse plutôt à l'analyse du fonctionnement économique et social de la société. Finalement, la définition théorique des activités du secteur public non marchand empruntée à R. Musgrave ne nous renseigne guère sur les services publics locaux, et les catégories issues de la discussion de la distinction de P.-

⁸⁷ P.-A. SAMUELSON, « The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 37, 1954.

⁸⁸ P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, *op. cit.*, p. 13.

A. Samuelson entre biens collectifs purs et biens privatifs purs ne sont, comme le reconnaissent, P.-H. Derycke et H. Huntzinger, « en définitive, [...] pas toujours opérationnelles au plan local »⁸⁹. Ces efforts théoriques conduisent en définitive plus à une naturalisation de ces productions publiques et des niveaux territoriaux de production adoptés qu'à une élucidation de la (ou des) rationalité(s) de ces pratiques.

2. Les impasses des démarches classificatoires empiriques

Du côté du droit, les démarches plus empiriques d'analyse des services publics ne s'avèrent pas plus fécondes. Les grandes catégories de service public que les juristes ont manifestement construit de façon plus empirique – services publics à caractère industriel ou commercial / services publics administratifs, services publics obligatoires, facultatifs ou interdits⁹⁰ – mettent en place des typologies floues et évolutives qui ne nous renseignent guère sur les fonctions dévolues ou la raison d'être des services et contribueraient plutôt à accréditer la thèse d'un développement lié au hasard des contingences historiques ; en d'autres termes, il nous faudrait nous résoudre à nous en tenir au constat de l'importance du « poids de l'histoire ».

En économie publique, locale en particulier, les démarches plus empiriques s'avèrent également, comme nous avons dû le constater dans un travail précédent⁹¹, assez décevantes. On pourrait ainsi noter les efforts du BIPE⁹² et de Hervé Huntzinger⁹³ qui, après avoir noté les limites des démarches plus théoriques se sont efforcés de proposer des classifications plus empiriques des services publics locaux. Quand elles ne s'égarent pas dans des considérations sur l'urbanité des services et ne s'en tiennent pas à une distinction entre services d'infrastructure et de superstructure⁹⁴, renvoyant en fait plus au sens de ces mots pour les

⁸⁹ P.-H. DERYCKE, H. HUNTZINGER, « Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°31, juillet 1986, p. 7.

⁹⁰ J.-F. LACHAUME, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, 375 p.

⁹¹ On pourra également consulter S. PETITET, *La gestion des services publics locaux, enjeux et nouvelles approches pour des collectivités de Rhône-Alpes*, Thèse de Doctorat de Géographie sous la direction de M. Bonneville, Université Lumière-Lyon 2, ronéo, juin 1993, tome 1, p. 134 et s.

⁹² BIPE (Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques), *Analyse économique des services urbains, Rapport de synthèse*, Rapport pour le Plan Urbain, ronéo, avril 1985, 251 p.

⁹³ H. HUNTZINGER, *Les services urbains rendus par une organisation municipale et ses « satellites » ; Le cas de la Ville de Nantes*, Recherche TETRA pour la DGRT, ronéo, février 1986, tome 1, 118 p.

⁹⁴ H. HUNTZINGER, *op.cit.*

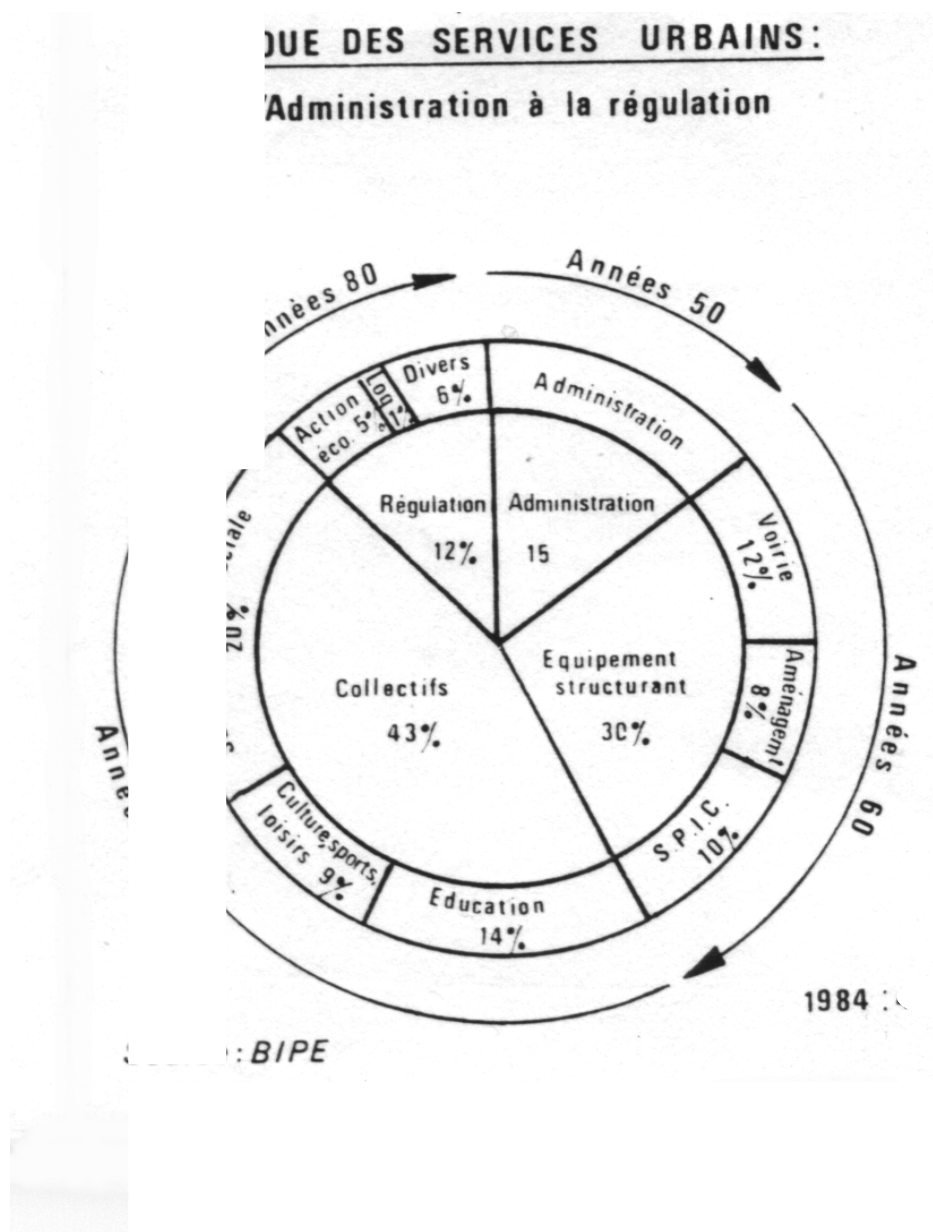
aménageurs que pour les économistes, elles débouchent sur un type de classification proche de celle établie en 1986 par François Victor et Bernard Préel et représentée sous la forme à la fois synthétique et très didactique de la "roue des services urbains" (voir page suivante). Cette roue propose une représentation du secteur public local et de son histoire en indiquant les poids budgétaires relatifs des grands secteurs fonctionnels qu'ils identifient au sein de ce vaste champ – services remplissant une fonction d'"administration", d'"équipement structurant", de "régulation" et services "collectifs d'assistance" –, mais également les temporalités de leur développement.

L'histoire de ces services – le terme de « services » étant entendu dans une acception aussi bien matérielle (les prestations offertes) que organisationnelle (le secteur public local) - ainsi représentée, est celle de l'apparition successive et du développement de quatre fonctions correspondant à des groupes de services urbains.

Pour ces auteurs, « trois phases récentes peuvent être dégagées : la période de l'après-guerre est marquée par la structuration du secteur public autour de ses fonctions *administratives* ; rapidement, les travaux *d'équipement structurant* deviennent ensuite une priorité dans le cadre des grands travaux d'investissements lancés par l'Etat - avant que les services *d'assistance* ne prennent le relais, en particulier dans le domaine socioculturel. Une nouvelle donne se profile à l'aube des années quatre-vingt. L'investissement structurant marque le pas dès 1975, tandis que les dépenses socioculturelles voient leur croissance se ralentir. Il semble que les interventions des collectivités locales, tout en restant massives sur leur domaine de compétence traditionnel, doivent se tourner à présent davantage vers les fonctions de *régulation* au sein d'un champ économique et social dont elles ne sont plus les seuls acteurs, notamment attirer les entreprises créatrices d'emplois, développer le potentiel touristique, promouvoir l'information et la communication locales. »⁹⁵

⁹⁵ F. VICTOR, B. PREEL, « Nouveaux enjeux, nouveaux outils pour la gestion locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°31, juillet 1986, p. 22, souligné par nous.

Figure 1 : La "roue des services urbains"⁹⁶



⁹⁶ Source : F. VICTOR, B. PREEL, art. cit., p. 22.

Avant de nous intéresser aux fonctions dégagées et à la classification qu'elles proposent, il nous paraît utile de formuler quelques remarques.

2.1. Services ou compétences ?

On peut tout d'abord se demander si, les dérapages sémantiques possibles entre acceptions matérielles et organisationnelles du mot « service » aidant, on ne risque pas d'assimiler un peu hâtivement production de services publics locaux et secteur public local. Le glissement serait en quelque sorte symétrique de celui repéré précédemment et assimilant action publique et production de politiques publiques. Si les services publics locaux représentent une part importante de l'activité du secteur publics local, ils n'en constituent pas moins qu'une partie, si bien que, si une part importante de son activité, des fonctions ou compétences assumées, se traduit par de la production de services, certains domaines, que B. Prél et F. Victor regroupent dans les services de « régulation », en particulier, sont peut-être difficilement assimilables à ce type de production. Il semble bien que H. Huntzinger⁹⁷ ou nous-même⁹⁸ n'ayons pas échappé à ce travers ; ainsi, par exemple, la compétence d'urbanisme qui se traduit par ce que nous avons appelé la « gestion du développement spatial de la commune » donne lieu à une production de service (délivrances d'autorisations liées au droit des sols » mais ne s'y résume pas. Il en est de même du développement du potentiel touristique ou des politiques de marketing urbain évoqués par B. Prél et F. Victor. Plus fondamentalement, au-delà des glissements sémantiques tentants, cette difficulté nous paraît renvoyer à celle de l'appréhension de la notion de service⁹⁹.

2.2. Camembert ou mille-feuilles ?

Contrepartie inévitable du caractère à la fois synthétique et didactique de la représentation, conséquence insidieuse de la forme utilisée, il est manifestement réducteur de résumer ainsi

⁹⁷ H. HUNTZINGER, *Les services publics urbains rendus par une organisation municipale et ses satellites ; le cas de la ville de Nantes*, Rapport Tetra pour la D.G.R.T, ronéo, 1986, 2 vol., 118 p. + annexes.

⁹⁸ S. PETITET, *La gestion des services publics locaux, enjeux et nouvelles approches pour les collectivités locales de Rhône-Alpes*, Thèse de doctorat de Géographie sous la dir. de M. BONNEVILLE, Lyon 2, ronéo, 1993, 332 p. + XXIV + annexes.

⁹⁹ J.-C. DELAUNAY, J. GADREY, *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la F.N.S.P, 1987, 333p.

deux siècles de l'histoire de 36.000 communes de tailles variées, du petit village rural à la grande commune urbaine.

L'histoire du développement des services publics locaux ne commence bien évidemment pas après la Seconde Guerre mondiale avec le développement de services administratifs. Cette histoire est à la fois plus longue et plus complexe ; plus longue parce que l'histoire du développement des services publics locaux est parallèle à celle des villes et des institutions urbaines, plus complexe parce que les temporalités d'apparition et de développement des services publics sont variables en fonction de la taille – extrêmement variable en France, faut-il le rappeler ? – des collectivités et sont également souvent très liées à des contextes locaux bien spécifiques. Dans le Rhône, par exemple, les temporalités et modalités de développement de la distribution d'eau potable ou de l'assainissement sont très diverses que l'on considère Lyon, Villefranche, Givors ou une commune rurale du canton d'Anse. Si à Lyon même on a "eau et gaz à tous les étages" dès la fin du XIX^e siècle, dans certaines campagnes, les habitants devront attendre les années soixante-dix pour voir arriver "l'eau de la ville". Considérer que telle ou telle décennie est celle du développement de tel ou tel type de service n'a donc pas beaucoup de sens, sauf à spécifier la taille des collectivités considérées.

Par ailleurs, comme l'a fort bien souligné par exemple Franck Scherrer dans le cas de Lyon avec l'assainissement¹⁰⁰ ou l'eau potable¹⁰¹, en mettant en évidence le caractère "hérité" de ce type de réseau, le poids des options initiales, mais également leur adaptabilité, pour une collectivité donnée, le développement des services urbains s'inscrit souvent dans le temps long, et peut, au passage, s'accompagner d'une évolution des fonctionnalités de ces services. Pour ce qui est des terrains sur lesquels nous avons travaillé, on peut noter que, dans une ville comme Villefranche-sur-Saône, l'histoire de l'assainissement, des premiers égouts à l'inauguration de la station d'épuration districale, s'étale sur près d'un siècle. Entre-temps les préoccupations hygiénistes ont laissé la place à des préoccupations plus environnementalistes et la prise en charge de la question n'est plus simplement communale mais districale. A Givors, plus de trente ans s'écoulent des premiers projets de réseau d'eau potable (fin du XIX^e siècle) à la mise en service (1928).

Enfin, si le développement de certains services est caractérisé par l'existence d'une période d'investissement important (réalisation de l'équipement support) à laquelle succède l'ère de la gestion, pour d'autres, l'effort d'investissement peut s'avérer quasi-continu : il est d'abord

¹⁰⁰ F. SCHERRER, *L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*, Thèse d'urbanisme, Université Paris Val-de-Marne, mars 1992.

¹⁰¹ F. SCHERRER, « Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée », in D. LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, pp. 43-56.

dépense de première installation et peut s'étendre alors en de multiples tranches successives, sur plusieurs décennies, pour devenir ensuite effort de renouvellement de certaines des infrastructures réalisées.

En fin de compte, c'est sans doute la représentation de cette histoire sous la forme d'une roue qui tourne, représentation imposée par l'idée, intéressante *a-priori*, de superposer des informations historiques à un graphique à secteurs qui s'avère inadéquate. A la roue, au "camembert", on aimerait plutôt substituer une représentation sous la forme de strates superposées, un mille-feuille dont le nombre et la taille des feuilles évolueraient au cours du temps. Camembert ou mille-feuille ? Fromage ou dessert ? Deux conceptions du monde irréconciliables sans doute.

Au delà de la boutade, on conçoit bien combien la forme de représentation adoptée pèse ici sur le fond des informations proposées. Toute représentation est bien une re-présentation, une présentation différente et donc peut-être une présentation d'autre chose. Dans le cas de la représentation de la "roue des services urbains", on conçoit que la forme de représentation adoptée rétroagit sur le fond des informations représentées et en particulier sur les informations historiques qui, représentées alors par une roue qui tourne, doivent nécessairement se succéder selon un ordre qui, seul, est laissé à l'appréciation de l'auteur.

L'image ne fonctionne pas ici comme une simple illustration ou représentation graphique, elle produit sa propre représentation mentale de la réalité qu'elle représente. Son usage nous paraît relever en fait d'un mode de pensée analogique, mode de pensée qui, d'un point de vue plus général, nous semble jouer un rôle important bien que généralement assez mal maîtrisé et assumé en sciences sociales. A côté d'un mode de pensée analytique, caractéristique de la constitution du savoir scientifique moderne, qui traque et analyse le fait dans son individualité, il semble que demeure un type de raisonnement analogique, qui fonctionne sur le registre de la ressemblance, comme une réminiscence d'un mode ancien de constitution du savoir et d'administration de la preuve¹⁰². Il n'est pas dans notre propos de disqualifier ce type de raisonnement qui peut sans doute être aussi fécond en sciences sociales qu'il peut l'être en sciences physiques où, par exemple, l'"analogie électrique" est fondatrice d'une optique ondulatoire et permet d'analyser certains phénomènes lumineux. Le mode de pensée analogique nous paraît pouvoir être d'une aide précieuse dans la phase de "conquête" du fait scientifique – si l'on adopte la représentation bachelardienne du mode de production des faits

¹⁰² M. FOUCAULT, *Les mots et les choses ; une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966, 574 p.

scientifiques ("conquis, construits, constatés") – mais il ne saurait fonctionner comme mode d'administration de la preuve. En fait, ce mode de pensée ne peut-être fécond que dans la mesure où il est assumé et maîtrisé, ce qui impose de retrouver l'art de la recherche des ressemblances et des dissemblances. D'une certaine manière, il s'agit, comme pour les sciences physiques, de connaître les limites de validité de la comparaison, du modèle, mais également de s'interroger sur l'effet en retour de la comparaison.

2.3. Nature ou fonction ?

Rappelons encore l'intérêt du caractère synthétique et didactique d'une présentation qui nous propose beaucoup – un peu trop sans doute – sur un même schéma pour nous intéresser aux fonctions identifiées : administration, équipement structurant, assistance et régulation.

On peut tout d'abord noter que la dernière fonction repérée, la plus récente, n'est pas véritablement définie ; elle recouvre un ensemble de services ou d'actions un peu disparates (jusqu'à « divers ») regroupés sous un vocable unificateur qui constitue ici moins un concept qu'elle ne confirme le succès d'un vocable à la mode.

Bien que intuitivement assez satisfaisante – on a là des « paquets » de services qui semblent bien de même nature – il apparaît que finalement cette classification renvoie à des fonctions aussi générales que celles issues d'une approche théorique et qu'elle n'est pas véritablement homogène. À côté d'une fonction d'administration, d'assistance ou de régulation, la fonction d'équipement structurant renvoie plus à leur nature de service technique urbain, services analysés par le secteur public comme relevant plutôt de la compétence des ingénieurs.

3. des velléités de partition à une analytique des services publics locaux

À l'issue de cette analyse des efforts de classification fonctionnelle des services publics locaux réalisés dans différentes disciplines, on peut s'interroger sur la pertinence de la question posée. En effet, que l'on privilégie une approche plutôt théorique reposant sur l'identification préalable de fonctions soit étatiques soit liées au fonctionnement du système de production capitaliste, ou que l'on cherche à construire des classifications plus empiriquement, il apparaît que les classifications produites ne débouchent pas sur une analyse

satisfaisante des services étudiés. Peut-être faut-il alors remettre en cause cette volonté de mettre en place une partition (au sens mathématique du terme) fonctionnelle portant sur l'ensemble des services publics locaux, cette tentative d'identification, au sein de cet ensemble, de sous-ensembles dont l'intersection soit vide et dont la réunion corresponde à l'ensemble de départ.

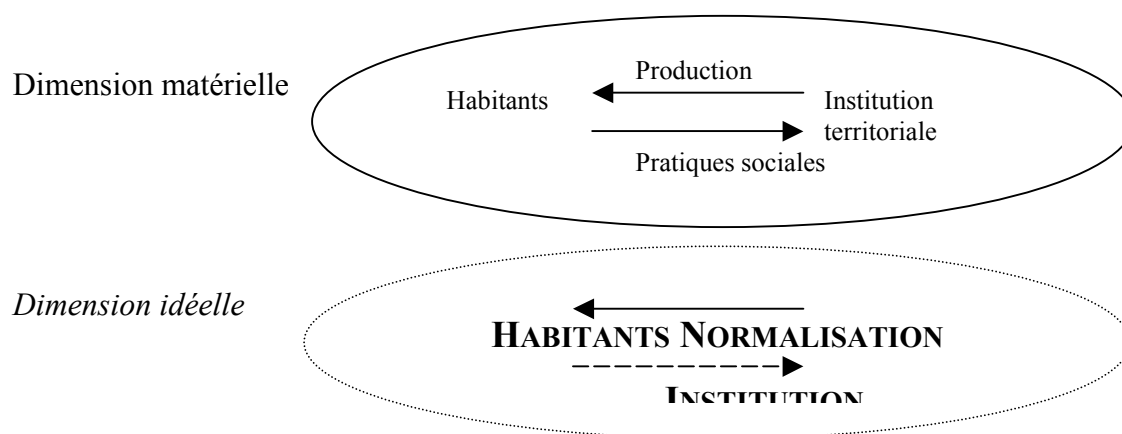
Il apparaît clairement que la plupart des services publics locaux ne constituent des activités strictement mono-fonctionnelles qu'au prix de simplifications abusives et d'une définition trop générale des fonctions retenues ; peut-être faut-il alors se résoudre à admettre que le problème ainsi posé n'est tout simplement pas soluble et reconnaître la pluri-fonctionnalité des services.

On peut alors proposer de s'orienter vers des approches fonctionnelles privilégiant l'identification de fonctions susceptibles d'être inégalement présentes dans les services publics locaux, à l'instar des fonctions de production et de consommation évoquées par le C.S.U. ou de celles identifiées par Michel Foucault lorsqu'il propose de « faire apparaître *trois fonctions* des équipements collectifs qui peuvent parfaitement s'entrecroiser dans un seul et même équipement »¹⁰³ : *produire de la production, produire de la demande* (production de pratiques sociales ou de consommation dans la rencontre entre offre et « demande ») et *normaliser*. Ces fonctions mettent en place une analytique des services publics locaux qui, parallèlement à des fonctions strictement matérielles, fondamentales et même constitutives du système de production capitaliste, identifie une fonction plus idéale (même si elle peut comporter et passer par une dimension matérielle, apprentissage d'attitudes corporelles par exemple) indispensable aux deux premières et à leur ajustement (régulation ?). Par analogie avec les deux premières fonctions identifiées, on peut considérer qu'il s'agit là de *produire la société* ; les marxistes parleraient de reproduction élargie du système capitaliste. Cette fonction transversale, présente à des degrés divers dans l'ensemble des services publics, correspondrait en quelque sorte à une mise aux normes d'individus bruts, nus, constitués en populations (locales), afin qu'ils soient adaptés à une société caractérisée par le mode de production capitaliste. On pourrait alors parler de *normalisation sociale* si l'on se réfère à la finalité de cette fonction ou de *normalisation publique* si l'on considère le (ou les) acteur(s) qui la fait (font) fonctionner.

¹⁰³ M. FOUCAULT in CERFI, "Généalogie du capital – 1. Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, décembre 1973, p. 184, souligné par l'auteur.

Ce schéma d'analyse propose une représentation de la relation entre institution territoriale et habitants comme complexe, au sens mathématique du terme, puisqu'elle comporterait une dimension matérielle (*réel*), une production et des pratiques sociales et une dimension idéelle (*imaginaire*), à travers la normalisation sociale.

Figure 2 : Production de production , production de demande et normalisation comme constitutives d'une relation complexe entre habitants et institution territoriale



Qu'on l'adopte ou non, cette proposition d'analytique permet d'envisager une alternative à une analyse reposant sur un projet classificatoire fondé sur une représentation mono-fonctionnelle des services pour la recherche de fonctionnalités multiples présentes à des degrés divers dans chacun d'entre eux. Il serait ainsi possible d'envisager la construction d'une nouvelle classification liée au poids des différentes fonctions identifiées dans les services.

Néanmoins, l'analytique proposée par M. Foucault nous paraît avoir l'intérêt de développer une articulation entre les effets de production et de consommation des services publics locaux, effets tangibles au point d'en constituer habituellement un mode de légitimation privilégié et qui constituent le niveau d'analyse auquel se situent les économistes, et un effet de « normalisation » sociale, dont l'importance varie sans doute en fonction des services considérés. Cette proposition nous semble permettre d'envisager une véritable analyse des

rapports entre services publics locaux et société qui conduise, en particulier, à s'intéresser au rôle ces services dans la production de la société.

A notre sens, il convient donc de débarrasser le terme de « normalisation » de ses connotations coercitives et d'un lien trop exclusif avec un Etat disciplinaire que la lecture des travaux du CERFI ou une lecture réductrice de ceux de M. Foucault auraient tendance à nous imposer. La normalisation doit plutôt être envisagée comme un processus complexe impliquant la société dans son ensemble, même si les institutions publiques y tiennent manifestement une place importante. Il faut en tous cas éviter de se laisser hypnotiser par l'Etat – c'est aujourd'hui plus facile que dans les années soixante-dix où son importance sociale correspond à une réalité historique – ou par le « local »¹⁰⁴.

Bien que datés, inaboutis et fortement connotés idéologiquement¹⁰⁵, *les équipements du pouvoir*, méritent alors sans doute d'être ré-examinés comme tentative d'exploration de la fonction normalisatrice des équipements collectifs. Les chercheurs du CERFI y démontrent de façon assez convaincante comment les équipements collectifs apparaissent comme « un dispositif d'ensemble soutenant l'existence de la famille conjugale »¹⁰⁶, modèle familial adapté à la production industrielle et qui vient se substituer au modèle de la famille élargie caractéristique d'une production agricole ou artisanale. Cette normalisation publique s'opère sur la base d'un partage des rôles entre sphère publique (l'Etat) et sphère privée (la famille). Par ailleurs si la normalisation est principalement analysée comme domination, les chercheurs du CERFI considèrent qu'elle s'exprime également dans la « fixation territoriale des « flux » libérés par la destruction de l'exploitation familiale, artisanale et agricole »¹⁰⁷. Pour ces chercheurs, il s'agit là d'une hypothèse ou même d'une intuition finalement peu développée dans le travail auquel nous faisons référence. Néanmoins, du point de vue de la géographie sociale, elle permet d'envisager une contribution à une analyse de la « normalisation » évoquée par M. Foucault en considérant les « équipements collectifs » ou les services publics locaux comme des dispositifs de fixation territoriale des populations et de contrôle territorial de la part d'institutions publiques (non réductibles au seul Etat).

¹⁰⁴ Pour les plus fragiles, après plus de vingt ans d'exposition à l'idéologie localiste, on conseillera la relecture de L. SFEZ (dir.), *L'objet local*, Paris, U.G.E., 1977, 445p., et en particulier du texte singulièrement provocateur et jubilatoire de J. BIDAOU, « L'aube gèle aux cales », in L. SFEZ (dir.), *op.cit.*, pp. 363-372.

¹⁰⁵ Qu'il l'assume ou non, en sciences sociales, tout discours scientifique a une dimension politique ou peut servir d'appui à un discours politique. Faut-il alors récuser son intérêt scientifique au nom d'un désaccord politique avec ses options ou celles du discours politique (parfois opposé) qui le récupère ?

¹⁰⁶ CERFI, *op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 127.

CHAPITRE 2

La fonction territoriale des services publics locaux

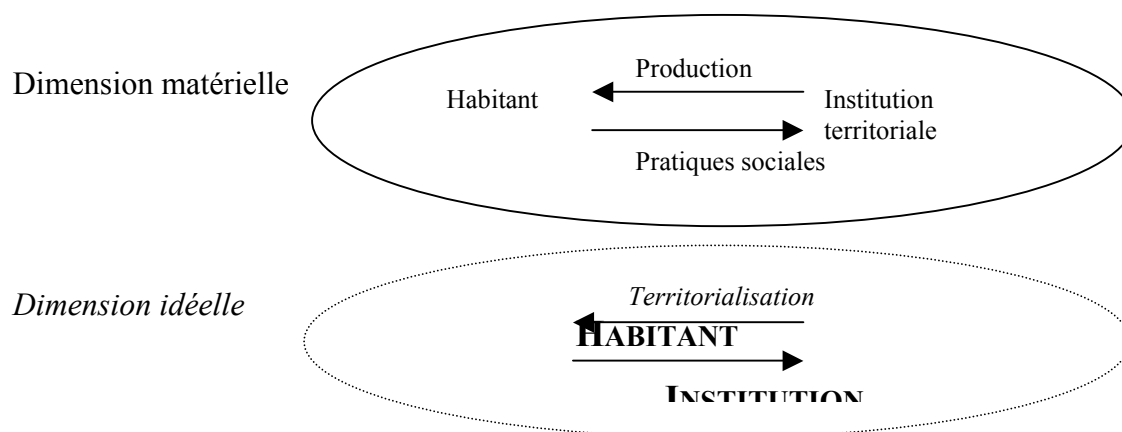
Cette façon d'aborder les services publics locaux et les institutions territoriales qui les produisent remet en question la thèse (localiste) de l'existence première et naturelle des sociétés locales dont les institutions locales constitueraient les incarnations institutionnelles et la vision des services publics locaux essentiellement comme des productions endogènes visant à répondre aux besoins de ces sociétés. On peut alors envisager une véritable analyse des relations entre populations locales et institutions territoriales dont la consommation, d'un côté, la production, de l'autre, de services publics constitueraient alors une forme (non exclusive) de médiatisation. Nous proposons donc d'essayer d'avancer sur la voie de l'analyse de ce rapport territorial entre population locale et institution territoriale et de nous intéresser à la *fonction territoriale* des services publics locaux.

On peut ainsi considérer que ces services constituent des productions sociales *territorialisées*, en ce qu'ils émanent d'une institution publique territoriale, dont on peut chercher à comprendre la dimension *territorialisante*, c'est-à-dire productrice d'un rapport entre habitants et territoires. Si l'on considère que les services publics locaux constituent des relations entre les habitants d'un territoire et une (des) institution(s) territoriale(s) il s'agit de comprendre alors en quoi ces services publics locaux participent de la *territorialisation* de cette (ces) institution(s) territoriale(s) ou, en d'autres termes, dans quelle mesure ils participent de la construction d'un territoire, d'une identité territoriale. La fonction territoriale des services publics locaux serait alors sans doute moins unilatérale que celle, plus générale, de normalisation sociale (voir notre *Figure 3* page suivante).

Nos travaux permettent d'aborder cette *fonction territoriale* à partir de deux problématiques qui se recoupent justement sur le territoire. La première concerne bien entendu les services publics locaux, leurs conditions d'apparition et leurs logiques de développement, la seconde aborde les rapports entre pouvoirs et territoires à partir de l'institution communale et en particulier de la question récurrente, depuis deux siècles, du « regroupement communal ».

C'est par ce deuxième questionnement, plus général, que nous commencerons à aborder la fonction territoriale des services publics locaux.

Figure 3 : La *fonction territoriale* des services publics locaux



Nos travaux historiques, concernant l'histoire des institutions urbaines, ont proposé d'aborder ces institutions, et donc, depuis la période révolutionnaire, la commune, comme traversées par une tension fondamentale entre « logique de gestion locale (endogène) et logique d'administration territoriale (exogène) »¹⁰⁸. Au-delà de la simple prise en charge de ses intérêts par une collectivité, se pose donc celle de l'administration d'une population territorialisée pour le compte de l'Etat. Pourtant, s'il s'agissait là de souligner, d'une part, l'importance des rapports entre ces institutions territoriales et les populations et pouvoirs locaux concernés, et, d'autre part, celles des rapports entre ces institutions et les organisations territoriales de niveau supérieur – pour ne pas utiliser le terme d'Etat, souvent anachronique pour la vaste période qui nous intéressait – nous n'avons pas abordé la question de la construction de ces territoires locaux, naturalisant sans doute implicitement leur existence. Ainsi, ces territoires, d'un côté subjectivés, de l'autre objectivés ou traités d'un point de vue fonctionnel, étaient dans tous les cas naturalisés.

Si cette naturalisation était sans doute chez nous implicite, de nombreux auteurs, juristes en particulier, ont tendance à la poser explicitement. La formulation, certes un peu ancienne, de H. Berthélemy est, sur ce point, particulièrement claire ; en effet, introduisant des « notions

historiques sur la commune », il considère que l'« on peut rechercher l'origine de la commune à l'origine même des sociétés, ce qui justifie ce qu'on énonce parfois sous cette forme : la commune est un groupement *naturel* »¹⁰⁹. Il est vrai que l'on est souvent frappé par la permanence des découpages territoriaux, derrière la *commune* contemporaine, en particulier en milieu rural, on peut souvent retrouver la *paroisse* d'Ancien Régime, le *municipe* romain et même le *pagus* gaulois. Néanmoins plutôt que de conclure au caractère « naturel » de cette organisation territoriale, peut-être faudrait-il s'interroger sur les raisons de cette permanence en décortiquant les logiques à l'œuvre. Par ailleurs, cette permanence n'exclue pas la possibilité de création de nouveaux territoires locaux, manière sans doute de contourner cette permanence ou de découpler des exigences de natures différentes.

Comment des pouvoirs de nature et d'échelle différents, pouvoir central qui s'exerce sur l'ensemble du territoire national et recherche d'éventuels relais locaux, ou pouvoir local référé à une population locale et pris dans les stratégies territoriales de l'Etat, appréhendent-ils cette question du rapport au territoire local et à sa population ; comment parviennent-ils à alimenter cette double relation, sur un territoire donné, de *territorialisation*, légitimation de leur existence comme institution territoriale, et de *territorialité* des populations locales, sentiment d'appartenance à un collectif localisé ? Quels rôles jouent les services publics locaux dans ces processus de territorialisation et de production de territorialité ?

Nous proposons d'aborder ces questions en trois temps. Le point de vue sera tout d'abord général pour traiter de la question de la production des territoires locaux, de leur territorialisation et de leur territorialité éventuelle. A partir de l'histoire du district de Villefranche-sur-Saône (Rhône) nous pourrions alors approfondir, d'une part, la question de la territorialisation des institutions territoriales et du rôle joué dans ce processus par les services publics locaux, et, d'autre part, celle d'une éventuelle concurrence de territorialité entre les institutions intercommunales et les communes. Enfin, nous utiliserons l'histoire de la mise en place d'un service de distribution d'eau potable à Givors (Rhône), dans le premier tiers du XX^e siècle, pour développer notre réflexion sur le rôle des services publics locaux dans la production de territorialité.

¹⁰⁸ S. PETITET, *Histoire des institutions urbaines*, Paris, P.U.F., coll. « Que-sais-je ? », 1998, p. 6.

¹⁰⁹ H. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A. Rousseau, 1901, p. 171, souligné par l'auteur.

1. Pouvoirs, institutions territoriales et territoires

Les territoires institutionnels locaux ne procèdent-ils que de l'institutionnalisation de territoires sociaux pré-existants ou ne résultent-ils pas uniquement de la territorialisation d'institutions territoriales par les pouvoirs en place ?

En s'en tenant aux pouvoirs centraux, on retrouverait alors, pour l'Empire romain, la mise en œuvre de stratégies de contrôle des territoires colonisés, souvent réutilisées depuis, consistant en un ré-investissement par la puissance colonisatrice des structures territoriales dites « traditionnelles » des autochtones. On se remémorerait les logiques de développement et de contrôle territorial de l'Eglise chrétienne, son rôle de mémoire de l'Empire et d'appui de la royauté puis de l'Etat monarchique pour qui elle constitua l'embryon puis l'auxiliaire indispensable d'une administration d'un territoire qui deviendra national.

Mais cette histoire est beaucoup plus complexe car elle implique des pouvoirs centraux et des pouvoirs locaux. Ainsi, les travaux de sociologie historique de Norbert Elias et en particulier "la sociogénèse de l'Etat"¹¹⁰, qui constitue la première partie de l'un de ses ouvrages majeurs, *La dynamique de l'Occident*, pourraient être relus et complétés dans l'optique d'une histoire des rapports entre habitants (sujets), pouvoirs et espace, une histoire des territoires, une histoire de la territorialisation des pouvoirs et de la territorialité des sujets. Le projet est manifestement hors d'échelle dans le cadre du présent exercice ; nous nous contenterons donc d'essayer de broser cette histoire à grands traits, sur un mode plus intuitif que véritablement scientifique.

La société d'Ancien Régime, telle qu'elle se constitue à partir du Moyen-Age apparaît comme essentiellement territoriale. A l'époque féodale le pouvoir est territorial, en atteste le nom des seigneurs ("de + [nom de lieu]"), la puissance est liée à l'étendue et la richesse du territoire contrôlé. L'espace se mesure au pas du cheval ou, plus précisément, la conversion d'espace en temps, dimension fondamentale pour l'homme, s'opère à l'aune de la vitesse du cheval. La pyramide féodale est instable à tous les niveaux et cette instabilité croît à mesure que l'on se rapproche du sommet. En effet la richesse et donc la puissance se tirent essentiellement, par quantités élémentaires, de la base de cette pyramide, base dont le contrôle devient de plus en plus incertain et coûteux, si bien que l'on pourrait sans doute établir une relation entre l'efficacité des modes d'organisation sociale et la taille des royaumes possibles (c'est-à-dire l'étendue de la base de la pyramide, à taille de cellule élémentaire constante). Dans le cadre

d'une économie essentiellement domaniale, la question du contrôle territorial et celle de la fixation des populations sont donc fondamentales. La fixation de frontières, limites territoriales, est importante puisque l'existence de frontières précises fait du pouvoir une fonction constante sur l'ensemble du territoire ainsi défini et non plus une fonction décroissante avec la distance au centre. Le développement d'une économie marchande consécutive à la réouverture des routes et à l'accroissement des échanges à partir de la fin du X^e et surtout du XI^e siècle, ne remet pas en cause directement la logique du contrôle territorial ; il faut favoriser le développement des artisans et capter les flux des marchands. Bien sûr le droit des hommes doit évoluer, si le serf reste attaché à sa terre et son seigneur, les commerçants et artisans ont peu à peu d'autres exigences et entendent défendre communautairement leurs intérêts. Si les serments qui apparaissent dans les siècles suivants (serment de bourgeoisie par exemple) sont communautaires ils sont aussi attachés à un lieu, le bourg, la ville et à un seigneur. Les marchands à longue distance posent sans doute des problèmes de contrôle inédits, d'autant qu'il convient de distinguer ceux qui font circuler la richesse, des vagabonds qui constituent des parasites indésirables.

N. Elias explique bien comment le Roi, seigneur fragile, parvient à accaparer les monopoles essentiels (rendre la justice, user de la force, faire la guerre, lever l'impôt) mis en place par les seigneurs locaux pour asseoir leur pouvoir territorial. Ce processus conduit à l'apparition d'une monarchie absolue et de « la société de cour » qui distend les liens de la noblesse territoriale avec ses territoires alors que grossit une noblesse sans attache territoriale (fiefs non territoriaux, noblesse de robe). D'autre part, le Roi prend peu à peu le contrôle des villes si bien que les deux derniers siècles de l'Ancien Régime correspondent à un affaiblissement de l'assise et du contrôle territoriaux de la noblesse au profit de la Royauté et de son administration (certes souvent assez mal organisée et contrôlée¹¹¹).

La Révolution française, souvent considérée comme une période de rupture radicale¹¹² avec ce qui devient dès lors "l'Ancien Régime", nous apparaît plutôt comme la période fondatrice d'une époque qui s'étend sur environ trois-quarts de siècle et conduit à la mise en place d'une République inéluctable et durable. Nous proposons donc de nous arrêter un peu sur cette période fondatrice qui connaît une importante réflexion et production juridique sur l'Etat et

¹¹⁰ N. ELIAS, *la dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [1975], pp. 7-183.

¹¹¹ Tout au long de l'histoire de l'administration royale, les phénomènes de territorialisation des relais locaux du pouvoir central sont fréquents.

¹¹² Une révolution ne serait-elle pas une évolution qui s'en donne l'« r », par la production d'un discours performatif ?

donc, en particulier, s'attache à traiter de la question de l'administration et de la maîtrise du territoire national.

Revenons alors sur la célèbre opposition de 1789 entre la volonté de Thouret d'un découpage géométrique du Royaume et la solution proposée par Mirabeau, solution apparemment plus pragmatique et finalement retenue, d'un ré-investissement du découpage paroissial d'Ancien Régime. Le découpage proposé par Thouret apparaît comme empreint d'un rationalisme strict qui s'exprime dans le recours à une géométrie qui fait fi des réalités sociales, il propose en fait la construction d'une véritable société nouvelle établie sur des bases territoriales rompant radicalement avec la société d'Ancien Régime. Mirabeau propose au contraire « une division matérielle et de fait, propre aux localités et aux circonstances, et non point une division mathématique presque idéale et dont l'exécution paraît impraticable ». Face à la violence d'une réorganisation géométrique de la France, ce découpage apparaît comme plus respectueux des réalités sociales. Allié au suffrage censitaire à travers la notion de citoyens « actifs » et « éligibles »¹¹³ le maintien du découpage antérieur permet l'accaparement du pouvoir local par les notables locaux, la bourgeoisie locale. Il s'agissait sans doute moins de « subir la multiplicité communale »¹¹⁴ par pragmatisme que par stratégie politique.

La « reprise en main par le gouvernement central »¹¹⁵ du mouvement fédératif issu de la "Révolution municipale" à l'occasion de la "Fête de la Fédération" (14 juillet 1790) constitue une victoire politique pour les Constituants qui parviennent ainsi à imposer leur vision des municipalités comme relais du pouvoir central dans son administration du territoire et des individus qui y résident au détriment d'une conception plus fédéraliste d'une nation dont l'unité serait réalisée par l'« adhésion des organismes locaux »¹¹⁶ et en premier lieu des communes, constituant alors « la base de la pyramide politique de l'Etat »¹¹⁷. Par une sorte de dépassement dialectique de cette contraction, les municipalités constituent dès lors des intermédiaires indispensables entre l'Etat et les sujets-citoyens territorialisés localement du territoire national. Il est alors possible de considérer la commune comme « une société de citoyens unis par des relations locales »¹¹⁸ puisqu'elle s'inscrit dans le projet central d'« institution d'une administration locale et immédiate » (formule de Delpierre) en vue d'un contrôle par l'Etat du territoire national. Cette conception justifie l'attribution aux municipalités de deux types de fonctions « les unes propres au pouvoir municipal, les autres

¹¹³ Décrets des 14 et 22 décembre 1789.

¹¹⁴ Formule du Conseiller d'Etat Roussel citée in BEQUET, *Répertoire de droit administratif*, 1882.

¹¹⁵ M. BOURJOL, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, p. 44.

¹¹⁶ J. ELLUL, *Histoire des institutions*, Paris, P.U.F., coll. « Thémis », t. 5, 9^e éd., 1989 [1965], p. 18.

¹¹⁷ M. BOURJOL, *op. cit.*, p. 44.

propres à l'administration générale de l'Etat et déléguée par elle aux municipalités », les premières « sous la surveillance et l'inspection » des assemblées administratives supérieures, les autres « sous l'autorité »¹¹⁹ de ces mêmes assemblées.

La Constitution du 3 septembre 1791 pose que « le Royaume est un et indivisible »¹²⁰ et qu'il est simplement « distribué » en circonscriptions administratives : départements, districts et cantons. Si, de fait, la *commune*¹²¹ constitue la base de la construction de cette distribution, elle n'en fait pas partie. Elle apparaît dans les articles consacrés à « l'état des citoyens » essentiellement comme une institution de gestion de ses « affaires particulières », affaires définies par le pouvoir législatif, à laquelle pourront être déléguées « quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'Etat »¹²². L'Etat estime en effet que « les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les *Communes* »¹²³. Néanmoins, c'est à l'Etat seul qu'appartient le pouvoir de définir leur étendue puisque « le Pouvoir législatif pourra fixer l'étendue de l'arrondissement de chaque commune »¹²⁴.

La commune apparaît alors comme une institution territoriale ambiguë, issue d'une réalité sociale locale reconnue par l'Etat, la *territorialité* des citoyens, son institution par l'Etat l'intègre comme dispositif de mise en place d'un « rapport exclusif et direct entre pouvoir et territoire »¹²⁵, un dispositif de *territorialisation* de l'Etat.

Les crises qui marquent la Convention, imposent la délégation aux communes de nombreuses tâches assurées pour son compte et justifient un contrôle plus étroit de la part de l'Etat. Le Directoire, le Consulat, puis l'Empire intègrent de plus en plus cette institution locale fondamentale, conçue désormais moins comme une société de citoyens que comme une société d'administrés, à l'administration d'Etat. Pour François Ogereau, dès l'an VIII, la commune n'est plus « qu'une unité administrative, une circonscription administrée par les agents de l'Etat »¹²⁶.

¹¹⁸ Formule célèbre qui apparaît dans le décret des 10-11 juin 1793.

¹¹⁹ Article 49 du décret du 14 décembre 1789.

¹²⁰ Article 1 du Titre II « De la division du royaume, et de l'état des citoyens » de la Constitution du 3 septembre 1791 in J. GODECHOT (présenté par), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, p. 37.

¹²¹ Ce vocable unificateur est imposé par la Convention : « La Convention nationale décrète que toutes les dénominations de ville, bourg et village, sont supprimées et que celle de commune leur est substituée » (décret du 21 brumaire an II).

¹²² Article 9 du Titre II de la constitution précitée.

¹²³ Article 8 du Titre II de la constitution précitée.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ P. ALLIES, *L'invention du territoire*, Grenoble, P.U.G., 1980, p. 179.

¹²⁶ F. OGEREAU, *Le développement des services municipaux particulièrement dans les grandes villes de France au cours du XIX^e siècle*, Paris, A. Rousseau, 1905, p. 5.

Désormais intégrée par l'Etat comme élément d'un dispositif de contrôle du territoire national, la question communale est abordée au niveau central sous deux angles, celui de l'étendue du territoire communal et celui des fonctions que cette institution peut assumer. Ces deux angles d'approche de la réalité communale nous paraissent caractériser depuis deux siècles la façon dont l'Etat appréhende l'institution communale ; ils correspondent à deux débats récurrents depuis la Révolution autour des questions du *regroupement communal* et de la *décentralisation*.

La décentralisation, jusqu'en 1982, ne paraît être envisagée par l'Etat que dès lors qu'il peut être sûr de ses élus locaux grâce au suffrage censitaire, l'élection sur « listes de confiance », la nomination des maires par le Préfet, etc. Reste alors à parvenir à développer la territorialisation de l'Etat sans anéantir celle de la commune qui peut s'exprimer dans la « gestion des affaires locale », en d'autres termes à veiller à ce que la territorialité des habitants puisse s'incarner dans l'institution municipale.

D'une manière générale on constate que le contrôle se fait plus strict et tatillon quand la démocratie s'impose, et que, avec le développement des idées socialistes, elle amène au pouvoir municipal des élus désireux d'améliorer le sort de la classe ouvrière. Il suffira de rappeler ici, d'une part, le contrôle administratif des actes des municipalités et leur encadrement par des procédures bureaucratiques, et, d'autre part, le rôle des préfets et du Conseil d'Etat dans la lutte acharnée contre le « socialisme municipal » depuis le dernier quart du XIX^e siècle et jusqu'à la veille de la Première Guerre Mondiale, qui constituèrent un obstacle important au développement du "municipalisme" en France.

Depuis plus de deux siècles est posée la question du regroupement communal, comme si, suivant Mirabeau contre Thouret, bafouant alors la Rationalité administrative qui aurait pourtant dû guider leurs pas, les Constituants avaient accepté de voir la France moderne se bâtir sur les bases d'un découpage hérité d'un désormais "Ancien Régime". Si en 1800 le nombre de communes est déjà passé de 44.000 à 38.500, malgré quelques fusions de faubourgs avec leur ville-centre sous le Second-Empire ou des fusions consécutives à la loi dite « Marcellin », on peut constater que ce nombre n'a que très peu décréu si bien que l'Etat doit aujourd'hui composer avec un maillage communal riche de plus de 36.500 communes et qui semble devoir résister à tous ses efforts de recomposition. Il est vrai que la fusion ne constitue pas la seule voie vers un regroupement communal et que la promotion de

l'intercommunalité apparaît depuis environ cinquante ans comme une solution beaucoup plus prometteuse.

Les bases de la coopération intercommunale furent timidement introduites par la loi du 18 juillet 1837 et véritablement posées par la loi du 22 mars 1890, instituant les « syndicats intercommunaux à vocation unique » (S.I.V.U.). Ce système, qui permet l'association de plusieurs communes en vue de la production d'un seul service public, est souple et peu contraignant pour l'autonomie communale ; la création et le fonctionnement requièrent l'unanimité. Dès la fin des années vingt, on considère que les politiques d'urbanisme, d'aménagement, puis d'équipement, de production des services collectifs, devraient être élaborées et mises en œuvre au niveau des agglomérations et non pas des communes qui y appartiennent. Plutôt que la fusion, les régimes politiques qui se succèdent au XX^e siècle – même les plus autoritaires – privilégient la solution de la coopération intercommunale. Cette politique de l'Etat en matière de regroupement communal apparaît comme initiée sous le régime de Vichy, poursuivie sous la IV^{ème} République, puis avec persévérance sous la V^{ème} République. Si elle continue, bien sûr, à favoriser la fusion des communes, elle s'emploie surtout à organiser le transfert des fonctions et services essentiels au profit d'institutions intercommunales ou, mieux encore, d'une seule institution qui pourrait devenir supracommunale.

L'Etat planificateur des "Trente Glorieuses" prend en charge le développement économique du territoire national et mobilise les communes, en particulier à partir du IV^{ème} "Plan de développement économique et social" (1962-1967), dans un effort d'équipement : *“ aujourd'hui , la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes ”*¹²⁷. L'approche fonctionnelle triomphe et cette mobilisation est, bien entendu, pensée en référence à une rationalité économique et technique : « pour gérer et améliorer les différents services publics, les limites territoriales constituent bien souvent des entraves artificielles à *une exploitation rentable et cohérente*. [...] Techniciens de l'administration ou personnel politique, à l'échelon national, tout le monde, ou presque, est d'accord sur les symptômes (un trop grand nombre de communes nuit à un bon exercice du pouvoir local et *n'est pas adapté à la technique des services publics*) et semble l'être sur les remèdes (il faut

¹²⁷ J. TRORIAL, H. ASTIER, “ La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupement de communes ”, *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n°15, 9 avril 1966, p. 19, souligné dans le texte. Les auteurs sont des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, l'article est introduit par Roger FREY, Ministre de l'Intérieur.

que les communes se regroupent sous une forme ou sous une autre) »¹²⁸. Si le S.I.V.U. constitue une formule déjà éprouvée et fortement développée, en particulier en matière d'électrification ou de distribution d'eau potable, sa vocation trop sectorielle l'écarte de la panoplie des outils de "regroupement communal" et de nouvelles formules plus intégratrices apparaissent donc, S.I.V.O.M. (Syndicat intercommunal à vocation multiple) et districts (qui introduit la notion de compétences obligatoires : logement, centre de secours contre l'incendie) sont introduits par l'ordonnance du 5 janvier 1959, la formule de la communauté urbaine, qui s'accompagne du transfert de compétences dans douze domaines¹²⁹ (loi du 31 décembre 1966), est imposée aux agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Ainsi, dans les années soixante, alors que nombre de nos voisins réduisent le nombre de leurs collectivités territoriales de base, tout en insistant sur le modèle d'archaïsme que le découpage communal français constitue au niveau européen, l'Etat affirme vouloir, « contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays européens », privilégier « une politique de persuasion et d'incitation » s'appuyant sur le triptyque « persuasion administrative, incitation financière, réforme de la fiscalité » plutôt que des « méthodes autoritaires »¹³⁰. On attend de ces groupements qu'ils parviennent à supplanter les communes : « Certes, initialement, la cohérence psychologique, l'âme du groupement pourra être moins forte que l'attachement à la commune ; l'important est qu'elle puisse progressivement s'épanouir »¹³¹, au détriment du second, sans doute.

Néanmoins, le peu d'intérêt, des grandes agglomérations en particulier, pour ces formules pèse sans doute sur la décision de tenter d'imposer des fusions à travers la loi dite "Marcellin" du 16 juillet 1971. Si le gouvernement ne peut se permettre une action autoritaire (décret, ordonnance) ni risquer un recours direct au peuple (référendum) ; la voie législative débouche sur une solution qui laisse au gouvernement le bénéfice d'une "politique symbolique"¹³² et ménage les intérêts des notables locaux. La mise en œuvre de la loi, confiée, au niveau départemental¹³³, à des « groupes de travail » préfectoraux chargés de réaliser des plans de fusion et de regroupement de communes, s'inscrit dans le cadre des

¹²⁸ J. de KERVASDOUE, L. FABIUS, M. MAZODIER, F. DOUBLET, "La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue française de sociologie*, XVII, n°3, p. 424, souligné par nous.

¹²⁹ Les différentes formes de coopération intercommunale sont développées dans de nombreux ouvrages, on pourra en particulier se reporter au chapitre VI « La diversification statutaire » de B.REMOND, J.BLANC, *Les collectivités locales*, Paris, P.F.N.S.P. & Dalloz, pp. 179-243.

¹³⁰ J. TRORIAL, H. ASTIER, art. cit., p. 23.

¹³¹ idem, p. 20.

¹³² F. DUPUY, J.-C. THOENIG, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, p. 153.

¹³³ J. de KERVASDOUE et alii, art. cit.

relations de complicité entre préfet et (grands) notables décrites par J.-P. Worms¹³⁴ si bien qu'elle se traduit finalement par « un échec, indiscutable en ce qui concerne les fusions, relatif en ce qui concerne les regroupements »¹³⁵. Son principal résultat tangible est en tout cas de discréditer durablement l'idée de fusion communale.

La décennie quatre-vingt est marquée par le mouvement de décentralisation initié en 1982 et dès le début des années quatre-vingt-dix l'Etat remet le problème du découpage territorial à l'ordre du jour. Néanmoins, si la thématique de l'aménagement du territoire et l'idéologie de la rationalité économique sont de nouveau mobilisées, elles ne se déclinent plus sur le registre de "la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs" mais plutôt sur celui de la coopération "de projet" qui suppose projet territorial de développement économique et homogénéisation locale de la fiscalité des entreprises. Désormais, on a tendance à opposer, sur un mode parfois simpliste, coopération intercommunale dite "fonctionnelle" ou "de gestion" et coopération intercommunale "de projet", la première, traditionnelle et peu valorisée, concernant essentiellement les réseaux et équipements collectifs, alors que la seconde, plus noble, prendrait en charge la question de l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement (économique) territoriaux. Ainsi, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à travers la promotion de la coopération intercommunale "de projet", entend relancer le processus de constitution d'un second niveau d'administration locale sur l'ensemble du territoire national grâce à la constitution de « communautés de villes » et « communautés de communes » dotées de compétences « de plein droit » et de « compétences obligatoires », ainsi que d'une fiscalité propre à partir des indications de « schémas départementaux de la coopération intercommunale ». La loi du 4 février 1995 cherche à développer une intercommunalité moins formelle mais, en quelque sorte, de deuxième niveau, à travers la notion de "pays". La récente loi dite "Chevènement", relative à "l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale", vise à réduire le nombre de formules disponibles depuis la loi de 1992 pour ne retenir que les communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomération (nouvelle formule proposée, dotée d'une taxe professionnelle d'agglomération) et à amener dès lors districts et communautés de villes à opter pour l'une ou l'autre de ces formules¹³⁶.

¹³⁴ J.-P. WORMS, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 8 (3), 1966, pp. 249-276.

¹³⁵ M. BOURJOL, *op. cit.*, p. 352.

¹³⁶ "Les enjeux de l'intercommunalité", dossier constitué par R. LE SAOUT, *Problèmes politiques et sociaux*, n°811, 6 novembre 1998, La documentation française.

Désormais, il s'agit donc moins de rechercher une organisation et une gestion rationnelles des services et équipements collectifs que de promouvoir l'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition des territoires.

Ainsi, si dès 1800 le nombre de communes est déjà passé de 44.000 à 38.500, en deux siècles, et malgré les efforts de l'Etat il s'est maintenu à plus de 36.500. Par contre, depuis quarante ans, l'intercommunalité, autre face du “ regroupement communal ”, a fortement progressé sous l'impulsion et parfois les injonctions de l'Etat, comme en atteste le tableau suivant.

Tableau 1 : Le développement de l'intercommunalité institutionnelle en France de 1965 à 1997. (Source D.G.C.L.)

	1 janv.1965	1 janv.1972	1 janv.1979	1 janv.1988	1 janv.1993	1 janv.1997
SIVU		9.289	10.974	12.900	14.500	14.490
SIVOM	209	1.243	1.962	2.280	2.500	2.283
Syndicats mixtes (*)		153	439	750	975	1.124
Districts	40	95	152	165	252	316
Communautés urbaines		8	9	9	9	11
S.A.N.(**)			9	9	9	9
Communautés de com.					193	1.105
Communautés de villes					4	5

(*) les Syndicats mixtes, introduits par la loi du 31 décembre 1970, réunissent différents types de collectivités.

(**) S.A.N.: Syndicat d'Agglomération Nouvelle

Depuis 1959, les formules possibles se sont multipliées¹³⁷ ; aux classiques SIVU généralement tournés vers la gestion d'un service (souvent lié à une infrastructure-réseau ou à un équipement) sont venues s'ajouter des formules plus intégratives dont on attend qu'elles soient porteuses de projets plus globaux ou transversaux ou, pour les agglomérations, qu'elles prennent l'envergure d'institutions supracommunales. Dans cette optique l'accent est désormais mis non seulement sur la fiscalité propre mais, plus encore, sur la mise en place d'une taxe professionnelle unique au niveau des agglomérations urbaines.

Il semble que les formes traditionnelles d'intercommunalité strictement fonctionnelle, type S.I.V.U., malgré leur utilité manifeste, n'aient que peu bénéficié de cette utilité pour affirmer une territorialisation forte en raison de la volonté des élus d'en faire des outils strictement fonctionnels, ne remettant pas en cause la légitimité de l'institution communale. Ces territoires, lieux d'expérimentation locaux de l'intercommunalité, ont néanmoins souvent servi de base à la construction de territoires "de projet" plus récents. Depuis la loi de simplification et de renforcement de la coopération intercommunale, dite "Chevènement", la majeure partie des communes françaises sont regroupés en EPCI de projet à fiscalité propre, communauté de communes (moins de 50.000 hab.), d'agglomérations (plus de 50.000 hab.) ou communautés urbaines (plus 500.000 hab.). La fiscalité propre est considérée comme l'indice d'une coopération intercommunale intégrée et on en attend qu'elle confère aux EPCI concernés une plus grande autonomie vis-à-vis des communes adhérentes. Peut-on alors s'attendre à une production de territorialité pour les habitants de ces nouveaux territoires institutionnels ? Faut-il considérer au contraire, que les élus des communes adhérentes veilleront à ne pas produire de territorialité concurrente de celle des communes, d'autant que le conseil de ces structures devra se contenter d'une représentation des citoyens au second degré ?

Le cas du district de Villefranche-sur-Saône, analysé d'un point de vue diachronique, nous semble à même d'alimenter notre réflexion sur les rapports entre institutions territoriales et territoires et sur la place des services publics locaux dans la production de territorialité pour ces institutions.

¹³⁷ Encore n'évoquons-nous pas ici les formules plus souples apparues et développées depuis 1973 (contrats de pays, syndicats d'études et de programmation, chartes intercommunales).

2. Institutions et territoires, le district de Villefranche-sur-Saône

Villefranche-sur-Saône, située sur la Saône à une trentaine de kilomètres en amont de Lyon, est une sous-préfecture du Rhône dont l'agglomération compte environ 50.000 habitants. Cette ville moyenne qui, à l'échelle de la région Rhône-Alpes, joue un rôle de “ capitale du Beaujolais ” a la particularité de s'être dotée assez précocement d'un district. En matière d'intercommunalité, l'agglomération caladoise fait donc aujourd'hui figure de bon élève ; le District de l'Agglomération de Villefranche, créé en 1962, exerce un nombre important de compétences dans des domaines variés : de la construction et la gestion de réseaux et équipements collectifs au développement économique et urbain de l'agglomération (voir *infra* Tableau 5). Il s'est également doté d'une fiscalité propre dès 1977 et constitue incontestablement pour l'Etat, la Région ou le Département l'interlocuteur pertinent de l'agglomération pour les diverses procédures contractuelles qu'ils mettent en place.

L'histoire, que l'on découvrira tourmentée, de ce district permet d'aborder la question des rapports entre institutions territoriales (communes, institutions inter-, ou supra-, communales, Etat) et territoires, d'une part, en confrontant visions centrales et visions locales, et leurs évolutions, et d'autre part, en se penchant sur les conditions de viabilité d'une institution territoriale. Nous serons alors amenés à aborder le rôle ou la fonction territoriale des services publics locaux.

2.1. UNE HISTOIRE URBAINE MARQUEE PAR LA QUESTION DE L'EXTENSION COMMUNALE

Aujourd'hui ville moyenne aux portes du Beaujolais, Villefranche-sur-Saône est fondée aux alentours de 1140 sur le “ grand chemin de Bourgogne ” (la future Route Nationale 7). Ce bourg seigneurial est doté d'une véritable charte écrite et ceint de murailles au XIII^{ème} siècle. Néanmoins, si la charte favorise le développement économique de la ville, la muraille limite son développement spatial à l'intérieur d'une “ nef ” de 300 hectares dont l'exiguïté constitue précocement aussi bien que durablement un problème majeur. Dès le XIX^{ème} siècle, la ville, au commerce prospère, se retrouve bien à l'étroit à l'intérieur de ses murailles. Ainsi, en 1850, le Conseil Municipal de Villefranche considère-t-il que “ les faubourgs doivent leur origine à la Ville, ils lui doivent aussi leur prospérité [...] Une population agglomérée sur un même point, qui a des habitudes, des mœurs, des intérêts identiques, et même liée par tant de points

de contact, doit être naturellement administrée par une administration unique”¹³⁸. En 1853, comme de nombreuses villes françaises, dont Lyon, par exemple, Villefranche absorbe institutionnellement ses faubourgs. Elle annexe la commune de Béligny et son territoire est également étendu aux dépends de Gleizé, Limas et Ouilly (qui disparaît alors, le reste étant partagé entre Gleizé et Arnas). Cette modification du découpage communal lui permet de disposer désormais de près de 1000 hectares et 12.000 habitants.

¹³⁸ Délibération du Conseil Municipal de Villefranche du 9 août 1850.

Figure 1 : L'agglomération de Villefranche-sur-Saône, de la nef médiévale au District contemporain.

Néanmoins, cette extension territoriale ne résout le problème caladois que provisoirement puisque, dès les années trente, le député-maire SFIO, Armand Chouffet, voit ses projets de développement de “ Villefranche Ville Moderne ” buter sur les limites de sa commune. Evincé des affaires municipales pendant la seconde guerre mondiale, il y revient en octobre 1947 pour solliciter de l’Etat la création d’un “ groupement d’urbanisme ” tel qu’institué par la loi du 15 juin 1943. C’est chose faite dès janvier 1948. Cette circonscription intercommunale d’urbanisme, instituée par décret après avis du Préfet et consultation simple des conseils municipaux des communes concernées, regroupe Villefranche, Arnas, Gleizé et Limas. Il constitue le cadre d’élaboration d’un plan d’urbanisme établi par les services des Ponts et Chaussées. Transmis au Délégué Général à l’Equipement puis soumis à enquête publique et à l’avis de la Commission Départementale d’Urbanisme, il donne lieu à une consultation individuelle des communes pour être enfin, accompagné des propositions de l’Inspecteur Général de l’Urbanisme, approuvé par décret en 1953.

Ce plan d’urbanisme pose clairement la question de l’implantation de nouvelles industries et celle de la création et du développement de certaines zones d’habitat. Il prévoit un développement de l’urbanisation en partie en direction du nord, mais surtout sur les premiers coteaux situés à l’ouest et au sud ; les communes d’Arnas, Gleizé et Limas sont donc les plus concernées. Le Conseil d’Etat, dans sa séance du 19 mars 1953 (section de l’Intérieur) se prononce pour une extension territoriale de la commune de Villefranche au détriment de ses voisines : “il ressort en effet des diverses observations recueillies au cours de l’enquête réglementaire, que le développement de Villefranche nécessite une extension plus importante et plus rationnelle de sa circonscription territoriale. Il serait souhaitable que les services compétents des Ministères de l’Intérieur, de la Reconstruction et de l’Urbanisme, en liaison avec les Municipalités intéressées, entreprennent au plus tôt l’étude de cette extension.”

2.2. UNE INTERCOMMUNALITE "DE PROJET" A DEFAUT D'EXTENSION COMMUNALE

Au décès d’Armand Chouffet, en 1959, le problème demeure entier. De plus, certaines grosses entreprises, parfois presque centenaires, qui avaient fait la prospérité économique de l’agglomération caladoise - Bonnet, Vermorel, en particulier - connaissent des problèmes graves. Ainsi, les Etablissements Vermorel, connus pour leur production de matériel agricole, sont, dès 1957, dans une situation difficile ; ils ferment en 1961, mettant directement près de 500 employés au chômage. Ces difficultés économiques supposent une action volontariste en

faveur du développement de l'agglomération caladoise, elles reposent donc avec une nouvelle acuité la question de l'existence d'une institution territoriale locale capable de mener une telle action à l'échelle de l'agglomération toute entière. L'extension du territoire de la commune de Villefranche semblant utopique à brève échéance, l'ordonnance n°59/30 du 5 janvier 1959, qui tend à instituer des Districts Urbains dans les grandes agglomérations, fournit ainsi à un sous-préfet promoteur de cette formule et à un maire désireux d'agir vite, une solution apparemment plus acceptable pour l'ensemble des communes du Groupement d'Urbanisme. Après délibération des Conseils Municipaux concernés et avis du sous-préfet, le " District Urbain de l'Agglomération de Villefranche " est créé par arrêté préfectoral le 27 mars 1962, ce qui en fait l'un des vingt premiers districts créés.

L'arrêté de création du District est des plus lapidaire, il laisse en particulier en suspend la question des aspects financiers de son fonctionnement ; il traduit la volonté des élus des communes périphériques de s'en tenir à une coopération minimale et de se prémunir contre toute tentation hégémonique de la commune centre. Ainsi, en ce qui concerne les compétences dévolues au District (article 4), outre les compétences obligatoires imposées par l'article 3 de l'ordonnance du 5 janvier 1959 (logement et centre de secours contre l'incendie) les élus ne retiennent qu'une compétence facultative, que l'on qualifierait aujourd'hui "de projet", sous la formule générale d'une "mission de mettre à l'étude, réaliser, faire réaliser ou s'associer à toutes opérations et tous travaux susceptibles de favoriser le développement économique de l'agglomération ou rendus nécessaires par ce développement"¹³⁹. Par ailleurs, les élus des communes périphériques sont parvenus à imposer à Villefranche une sous-représentation eu égard à sa population dans le Conseil de District¹⁴⁰ qui permet aux 3 communes périphériques de faire front contre les propositions émanant des représentants caladois (*Tableau 2*).

¹³⁹ Préfecture du Rhône, Arrêté n°91 du 27 mars 1962 concernant la "Création du District Urbain de l'Agglomération de Villefranche-sur-Saône", Article 4.

¹⁴⁰ *ibidem*, Article 5.

Tableau 2 : Répartition des 15 sièges du Conseil districal en 1962.

Commune	Nombre de représentants au Conseil districal	Population communale (R.P. de 1962)
Villefranche-sur-Saône	6	24.304 hab.
Arnas	3	1.327 hab.
Gleizé	3	2.359 hab.
Limas	3	1.461 hab.

En ce qui concerne la participation des communes au budget districal, une contribution proportionnelle à la taxe locale a été préférée à une participation proportionnelle au nombre d'habitants de chaque commune, proposée par Villefranche. En outre, 85% des recettes fiscales générées par l'implantation d'entreprises sur des zones districales sont reversées au District, les 15% restant revenant aux communes concernées.

Dès le 27 mars 1963, est créée la S.A.M.D.I.V. (Société d'Aménagement du District de Villefranche), société d'économie mixte dont l'objet social est l'aménagement urbain et le capital majoritairement détenu par le District (plus de 75% du capital). Elle est immédiatement chargée de l'aménagement de 30 hectares de zone industrielle sur Limas et de 100 hectares de zone d'habitation sur Arnas et Gleizé conformément au plan d'urbanisme élaboré par les services de l'Etat une dizaine d'années auparavant.

Le District apparaît donc comme une forme de coopération intercommunale "de projet" essentiellement tournée vers le développement économique de l'agglomération ; la préoccupation de gestion des services, infrastructures et équipements collectifs est totalement absente et manifestement soigneusement écartée par les représentants des communes périphériques désireux de profiter des services organisés par la ville centre sans y participer financièrement. Si l'aménagement des zones industrielles ou d'habitation suppose inévitablement la construction d'infrastructures ou d'équipements collectifs, leur gestion est confiée aux communes concernées ; à notre connaissance, seul les réseaux d'assainissement réalisés qui, pour la plupart, se déversent dans le réseau de Villefranche, constituent l'amorce d'un réseau districal. Cette position des communes périphériques de l'agglomération caladoise n'est pas originale si bien que le District de l'agglomération de Villefranche apparaît comme

assez représentatif d'une première génération ou d'un premier temps des districts. Ainsi, une enquête réalisée par le Service d'Information des Maires et Conseillers Généraux met en évidence, d'une part, que ces premiers districts sont conçus "beaucoup plus comme *des organismes d'étude et d'exécution* de travaux neufs que comme des organismes de gestion des services publics"¹⁴¹, et, d'autre part, qu'ils connaissent le plus souvent des "difficultés de mise en place"¹⁴² que ce soit en ce qui concerne la représentation des communes ou le financement des dépenses.

Pour les élus de la ville centre, malgré les concessions consenties, il s'agit là d'un premier pas vers plus de "rentabilité, complémentarité et équité" dans la gestion quotidienne de l'agglomération, "compromis entre le syndicat et la fusion"¹⁴³. En réalité ils l'envisagent peut-être plutôt comme un premier pas vers la fusion ? Toujours est-il que, lorsque les élus caladois présentent, en 1967, un premier bilan de l'action du District à leurs concitoyens, ils évoquent dans "les perspectives"¹⁴⁴ l'importance du développement de l'autonomie, financière en particulier, du District, le souhait qu'il prenne en charge des questions telles que la mise en place et la gestion des "réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité" et de "certains équipements sportif, sanitaire, social et culturel" et appellent de leurs vœux l'apparition, chez les habitants-citoyens de l'agglomération ainsi définie, d'un sentiment d'appartenance à cette entité territoriale.

Entre les recensements de 1962 et 1968, la population districale, passe de 29.451 hab. à 32.700 hab., cette croissance est pour plus du tiers liée à celle des communes périphériques. D'autre part, la mobilisation des collectivités territoriales dans un effort d'équipement collectif impulsé et rythmé par l'Etat au travers des IV^e (1962-1965) et V^e (1966-1970) Plans se traduit par un effort d'investissement puis par sa traduction en termes de fonctionnement qui pèse rapidement lourdement sur les finances de communes centres d'agglomération qui en outre voient partir vers les communes périphériques les activités économiques et les résidents les plus aisés. Dès 1969, la hausse des impositions locales et les projections à cinq ans pour une commune comme Villefranche sont telles que le Secrétaire général de la ville en appelle à une réforme de la fiscalité locale et à un effort de l'Etat en direction des communes centres

¹⁴¹ J. TRORIAL, H. ASTIER, *article cité*, p. 33.

¹⁴² Idem.

¹⁴³ "Le District de Villefranche", *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°2, février 1967, p. 4.

¹⁴⁴ ibidem, p. 6.

d'agglomération¹⁴⁵. Pour les élus caladois, les concessions financières, consenties en raison de la gravité de la situation économique et de la nécessité d'une action urgente, sont devenues au fil des ans de plus en plus insupportables, d'autant plus que les communes périphériques, qui bénéficient le plus de la croissance économique et démographique restent fermement décidées à laisser Villefranche supporter seule la charge des services et équipements collectifs qui l'accompagnent. Ainsi, exemple significatif, la compétence de gestion du Centre de secours, qui constitue pourtant l'une des rares compétences obligatoires du District, n'est pas exercée et Villefranche doit supporter seule le poids de l'équipement et du fonctionnement d'un tel centre pour le compte de l'ensemble de l'agglomération. De 1962 à 1972, et principalement à partir de 1967, deux grandes opérations ont intéressé le District, comme maître d'ouvrage, et la SAMDIV, comme aménageur. Il s'agit, d'une part de l'aménagement et de la commercialisation de plus de 100 hectares de zone industrielle sur le territoire des communes d'Arnas et Limas et, d'autre part, de la construction d'un ensemble de plus de 1000 logements sur les territoires de Villefranche et Gleizé. Par ailleurs, le District est intervenu comme maître d'œuvre pour la réalisation des premiers grands collecteurs prévus dans le cadre du Groupement d'Urbanisme et essentiellement financés par Villefranche.

2.3. CRISE ET REFONDATION DU DISTRICT

La Loi du 16 juillet 1971 (dite “ Loi Marcellin ”) est l'occasion pour Villefranche d'une remise en cause radicale du fonctionnement districale ; elle génère une crise grave dans cette institution. Ainsi, alors que cette loi permet de conserver le District, solution qui agréée aux autres communes membres, le Conseil municipal de Villefranche, avec le soutien de l'administration préfectorale, refuse à l'unanimité le maintien du District en l'état et cherche à provoquer la fusion des communes en optant pour “ l'Association de communes ”, formule qui semble permettre “ d'apporter une solution plus rationnelle et surtout plus équitable ”¹⁴⁶ aux problèmes caladois. Pour les élus caladois si le District a, au cours de ses dix années de fonctionnement, atteint l'objectif immédiat qui lui était assigné - enrayer le déclin économique de l'agglomération - grâce à l'aménagement et la commercialisation d'environ 100 hectares de zones d'activités réalisées sur le territoire des communes d'Arnas et de

¹⁴⁵ A. CANET, “Les difficultés financières de nos Communes”, *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°5, juillet 1969, pp. 7-11.

¹⁴⁶ “ Problèmes d'hier, problèmes d'aujourd'hui ”, *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°11, juillet 1972, p. 21.

Limas, cette forme de coopération intercommunale est désormais inadaptée. L'argumentaire avancé¹⁴⁷ insiste sur l'injustice de règles imposées par la gravité de la situation de 1962 tant au niveau de la représentation de Villefranche au sein du Conseil districale qu'en ce qui concerne la répartition des charges financières d'investissement et de fonctionnement (*Tableau 3*). Mais il évoque surtout l'incapacité dans laquelle le District, dans ses statuts actuels, se trouve à faire face aux investissements indispensables au développement de l'agglomération en matière d'eau potable, d'assainissement, de voirie, d'enseignement primaire et secondaire, d'équipements sportifs et de centre de secours¹⁴⁸.

Tableau 3 : Eléments financiers concernant le fonctionnement du District entre 1962 et 1971⁽¹⁴⁹⁾

Commune	Population au recensement de la population de 1962		Population au recensement de la population de 1968		Cumul des participations financières au district entre 1962 et 1971		Cumul des recettes liées à des aménagements districaux entre 1962 et 1971	
Villefranche	24.304 hab.	83%	26338 hab	81%	1.276,4 kF	93%	0	0%
Arnas	1327 hab.	4%	1547 hab	5%	40,9 kF	2%	38,0kF	80%
Gleizé	2359 hab.	8%	3045 hab	9%	61,5 kF	4%	0	0%
Limas	1461 hab	5%	1770 hab	5%	53,1 kF	2%	10,0kF	20%

La Commission d'élus inscrit ainsi la fusion des quatre communes au Plan départemental établi en vertu de la loi précitée. Les Conseils municipaux des communes d'Arnas, Gleizé et Limas démissionnent alors en bloc (le 9 juillet 1972) et se font réélire sur le thème " non aux fusions autoritaires ". Le Conseil Général, qui peut imposer cette fusion, est cependant impressionné et considère finalement, le 14 mai 1973, que celle-ci n'est " ni souhaitée, ni souhaitable ". Néanmoins, depuis décembre 1972, le maire de Villefranche, Président du

¹⁴⁷ Il est en particulier présenté à deux reprises, dans un article signé " Le Maire et le Conseil Municipal " (" Problèmes d'hier, problèmes d'aujourd'hui ", *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°11, juillet 1972, pp. 4-23) d'une longueur très exceptionnelle pour cette publication semestrielle et dans un communiqué du Conseil municipal largement diffusé (*Conférence de presse au sujet de la cessation du district*, décembre 1973, 2p.).

¹⁴⁸ " Problèmes d'hier, problèmes d'aujourd'hui ", *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°11, juillet 1972, pp. 4-23.

District refuse systématiquement de réunir le Conseil de District. Il parvient ainsi à obtenir du Préfet du Rhône un arrêté constatant “ la cessation de fait des activités du District de Villefranche ”¹⁵⁰, restituant aux communes membres l'exercice des compétences précédemment dévolues au District et prévoyant la liquidation financière du District au nom du respect du principe de continuité des services publics. Cet arrêté, qui vaut dissolution de fait du District, est attaqué conjointement par les communes de Arnas, Limas et Gleizé devant le Tribunal Administratif de Lyon qui, dans son jugement du 13 juin 1974, l'annule pour excès de pouvoir et rappelle que cette dissolution est subordonnée à une délibération favorable du Conseil districte. Les quatre communes doivent alors s'engager dans une refonte complète des statuts du district qui impose de reposer la question de la représentation des communes au sein de l'institution, de ses compétences et de ses moyens aussi bien humains que financiers.

2.4. UN NOUVEAU DISTRICT AUX COMPETENCES ELARGIES

La négociation, longue et difficile, dans un contexte de crise politique et d'oppositions exacerbées, aboutit néanmoins, à un vote par les conseils municipaux des quatre communes de délibérations concordantes fin 1975. Un arrêté préfectoral du 27 janvier 1976 reconduit le district, qui prend désormais pour nom "District de l'agglomération de Villefranche", pour quinze ans et le dote de nouveaux statuts beaucoup plus précis à compter du 1^{er} janvier 1976. Cet arrêté constitue l'acte de renaissance du district sur des bases qui lui permettront de s'affirmer peu à peu comme une véritable institution d'agglomération jouissant d'une légitimité forte. Si sa vocation à prendre en charge le développement économique et urbain de l'agglomération est réaffirmée, des compétences concernant les réseaux et équipements collectifs qui l'accompagnent inévitablement lui sont désormais accordées. Ces dernières auront tendance à s'étendre comme en attestent les nouveaux statuts adoptés à l'occasion de la reconduction du district pour quinze ans en 1991¹⁵¹.

Les statuts adoptés en 1976 permettent donc un redémarrage et un développement de l'institution districte sur de nouvelles bases.

¹⁴⁹ Source : “ Problèmes d'hier, problèmes d'aujourd'hui ”, *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°11, juillet 1972, p. 11.

¹⁵⁰ article 1er de l'arrêté n°656-73 du 6 novembre 1973 du Préfet du Rhône concernant la “ redistribution des activités du District de Villefranche entre les communes membres ”.

¹⁵¹ Arrêté préfectoral du 4 mars 1991.

2.4.1. La représentation des communes au sein du Conseil districal

La négociation aboutit à un mode de calcul assez complexe du nombre de représentants de chaque commune encadré par deux clauses garantissant que en aucun cas ce calcul ne pourra "conduire à donner la majorité ou la parité à la commune de Villefranche" mais que celle-ci ne saurait avoir une représentation "inférieure à 44% de l'ensemble du Conseil"(Article 5). Ce mode de calcul conduit à – ou plus probablement se déduit de - la composition suivante du Conseil districal.

Tableau 4 : Répartition des 18 sièges du Conseil districal en 1976.

Commune	Nombre de représentants au Conseil districal	Population communale au RP de 1975
Villefranche-sur-Saône	8	30.341 hab.
Arnas	3	2.116 hab.
Gleizé	4	3.708 hab.
Limas	3	3.216 hab.

2.4.2. Les compétences districales et leur évolution

Outre les compétences obligatoires, dont celle du centre de secours contre l'incendie, désormais réellement exercée, la compétence originelle en matière de développement économique est précisée et déclinée en :

1. Etude, au niveau de l'agglomération, des documents d'urbanisme et de ceux liés au droit des sols ;
2. Création et réalisation de zones industrielles sur le territoire de l'agglomération ;
3. Création et réalisation de zones d'habitation sur le territoire de l'agglomération ;
4. Constitution de réserves foncières et exercice des procédures afférentes au droit des sols ;
5. Recherche d'implantations industrielles et octroi d'aides à l'industrialisation.

Par ailleurs, de nouvelles compétences en matière de réseaux et équipements collectifs apparaissent qui répondent à la volonté de Villefranche de voir le District s'investir dans la

gestion de services urbains assumés jusqu'alors par la ville-centre seule, mais bénéficiant également aux habitants des communes voisines :

6. Création et gestion des "équipements intéressant l'ensemble de l'agglomération et conçus à l'échelle du chef-lieu (hôpitaux, cimetières, équipements culturels, sociaux et sportifs)"(Article 4) ;
7. Extension du plan de circulation sur l'ensemble de l'agglomération, entretien d'une voirie urbaine districale (y compris éclairage et signalisation) ;
8. Création d'un réseau général d'assainissement et de stations d'épuration pour l'ensemble de l'agglomération ;
9. Création et gestion d'équipements préscolaires et scolaires districaux ;
10. Concentration, stockage et traitement des ordures ménagères.

Après la crise grave du début des années 70, le District va, au cours des années 80, asseoir sa légitimité et peu à peu se construire comme institution d'agglomération grâce à une prise en charge, dès 1977, des réseaux et services collectifs indispensables au développement de l'agglomération et qui jusqu'à présent reposaient essentiellement sur la commune-centre.

Ainsi, la perspective d'une saturation prochaine de la décharge de Villefranche et l'impossibilité d'envisager un autre site dans, ou à proximité de, l'agglomération caladoise amène le District à étudier dès 1977 des alternatives possibles en ce qui concerne l'élimination des déchets. Un syndicat mixte, qui rassemble le District et quatre syndicats à vocations multiples voisins, est formé à son initiative en 1978 et une usine d'incinération avec récupération de chaleur inaugurée en 1984. La question de l'eau potable est également préoccupante, en 1979 le District se lance dans l'étude du renforcement des installations de production et de distribution des eaux. Le problème d'une teneur excessive en fer et manganèse est résolu par la construction d'une usine, mise à l'étude en 1980 et inaugurée en 1984. La longue marche vers l'épuration des eaux usées, entreprise dans le cadre du groupement d'urbanisme des années 50, s'accélère quand le relais est passé au district ; elle se conclut par la construction d'une station d'épuration, inaugurée en 1989. Jusqu'au début des années 80, les transports urbains ne sont, dans l'agglomération caladoise, qu'un sous-produit d'un transport interurbain pensé à l'échelle départementale. A partir de 1982, le réseau devient véritablement pensé à l'échelle de l'agglomération; il connaît une redynamisation depuis 1989. Un cimetière districale est aménagé par tranches successives depuis 1979. Des équipements sportifs districaux (stade d'athlétisme, piscine) apparaissent à partir des années 80. Le secteur

social (services en direction de la petite enfance, des personnes âgées) fait également l'objet de réalisations à l'échelle districale.

Les nouveaux statuts de 1991 font le point sur cette extension de compétences en 15 ans (*Tableau 5*) en les regroupant en six grands domaines: "économie", "urbanisme-environnement", "transport", "scolaire", "social", et enfin "culture et sport" (Article 5).

Tableau 5: Les compétences du district en 1991

1. Logement.

2. Centre de secours contre l'incendie.

Par ailleurs “ le district exerce de plein droit, aux lieu et place des communes qui le composent, la gestion des services assurés par les syndicats associant les mêmes communes que le district ”.

3. *Economie*

a. promotion économique, partenariat avec des structures extérieures.

b. coordination, harmonisation et soutien des politiques de développement économique de l'agglomération.

4. *Urbanisme et environnement*

a. protection de l'environnement.

b. représentation des communes pour l'élaboration du schéma directeur.

c. élaboration et gestion du P.O.S. et des documents concernant l'aménagement et l'urbanisme du territoire du district.

réalisation de réserves foncières et exercice des procédures afférentes au droit des sols pour les attributions districales.

d. création et réalisation de zones industrielles ou d'habitation.

e. gestion du réseau d'assainissement (pour Arnas, uniquement la partie affermée à la C.G.E) et des stations d'épuration.

f. gestion du service d'eau potable (pour Arnas et Gleizé, uniquement la partie affermée à la C.G.E.) et création de nouveaux équipements.

g. collecte, concentration, stockage et traitement des ordures ménagères, mise en œuvre de collectes sélectives

h. élaboration et gestion d'un schéma directeur de voirie pour l'agglomération.

réalisation et gestion d'entrées d'agglomération, de voies de liaison intercommunales, de feux tricolores sur ces voies, du plan de jalonnement.

5. *Transport*

autorité organisatrice des transports sur un périmètre urbain défini, gestion et développement du réseau.

6. *Scolaire*

création et gestion d'équipements scolaires.

7. *Social*

- a. signataire des contrats de D.S.Q. quand il est maître d'ouvrage de l'opération.
- b. gestion des équipements sociaux et espaces verts des quartiers dont il a été maître d'ouvrage.
- c. coordination et soutien des actions en faveur de la petite enfance.
- d. coordination et soutien des actions en faveur des personnes âgées en liaison avec les associations compétentes.
- e. mise en place d'un observatoire social d'agglomération.
- f. gestion du cimetière paysager districial.

8. *culture et sport*

création et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt districial.
mise en œuvre d'une politique d'enseignement districial, soutien des actions artistiques et culturelles d'intérêt districial.

Par ailleurs, dans les années 90, les politiques partenariales développées par l'Etat (Programme Local de l'Habitat, Contrat de Ville), la Région (Contrat Global de Développement Régional) ou le Département (Contrat d'Aménagement et de Développement Départemental) font apparaître de plus en plus le District comme l'interlocuteur pertinent pour la prise en charge des questions intéressant l'agglomération caladoise. Ainsi, de partenaire de la politique de la ville à l'échelle de l'agglomération, il en devient le maître d'ouvrage en 1998.

2.4.3. *Les moyens financiers du district*

Depuis 1977, le District est désormais doté d'une fiscalité propre mais conserve néanmoins le principe du reversement de 85% de la taxe professionnelle des zones par lui

aménagées. Depuis les années 1990, la question de l'alimentation du budget districale fait l'objet de réflexions et de débats internes, la réduction du taux de reversement de taxe professionnelle pour les terrains aménagés avant 1991 est envisagée explicitement dans les nouveaux statuts. Une taxe professionnelle de zone pour les terrains équipés après 1991 est mise en place et la perspective d'une taxe professionnelle unique au niveau du district est aujourd'hui envisagée parallèlement à la transformation du district en communauté de communes ou d'agglomération.

2.4.4. LES MOYENS HUMAINS DU DISTRICT

Jusques en 1977, le personnel districale est extrêmement réduit, en fait il fonctionne grâce à la mise à disposition de personnel ou la réalisation de tâches par la mairie de Villefranche. En 1977 est créé l'emploi de Secrétaire Général du District, qui manifeste la volonté de création d'une administration districale véritablement autonome, le personnel districale s'élève alors à 18 personnes. Dès 1978, un transfert de l'administration municipale caladoise vers l'administration districale porte ses effectifs à 61 personnes. Aujourd'hui cette administration regroupe environ 140 employés.

Ainsi, sur les bases de ses nouveaux statuts, le district est doté de compétences mais également de moyens tant financiers qu'humains de plus en plus importants qui le font désormais apparaître comme une véritable institution d'agglomération sans que les alternances politiques que connaît la commune-centre ne remettent en cause cette évolution¹⁵². Dans les années 90, la loi dite "Administration Territoriale de la République " du 6 février 1992 contribue à donner une nouvelle actualité à la question de la fiscalité districale déjà évoquée dans les statuts de 1991. Par ailleurs, elle confirme le territoire districale dans sa configuration actuelle. Certes, le district s'est dit ouvert à une extension territoriale mais celle-ci n'a pas été envisagée à l'occasion des travaux de la Commission départementale et aucun pourparler n'a été entrepris avec les communes de l'agglomération périphériques du District. On assiste donc à une ossification du territoire d'un district qui entend "désormais renforcer son action et

¹⁵² En 1977, C. GERMAIN (élu en 1959 contre E. MURY, successeur de A. CHOUFFET), est battu par A. POUTISSOU (PS), qui doit laisser son siège à J.-P. PIGNARD (UDF) en 1989.

contribuer au développement de son territoire et d'une agglomération forte de 55.000 habitants"¹⁵³, un district-centre d'agglomération, en quelque sorte.

Ainsi, les différents moments de l'histoire du District de l'agglomération de Villefranche (fondation, crise, refondation et, enfin, évolutions récentes) nous paraissent riches d'enseignement et propices au développement d'une réflexion sur les institutions territoriales, l'Etat, les communes et les EPCI de différentes natures.

2.5. TERRITORIALISATION DU DISTRICT ET TERRITORIALITE DISTRICALE

L'histoire du district de Villefranche nous paraît s'organiser en trois grandes périodes articulées autour de moments forts : une crise économique précoce entraîne la fondation du district, puis la crise liée à la loi "Marcellin" débouche sur la refondation du district, et enfin le statut de 1991 correspond à un l'élargissement important de ses compétences.

Ainsi, alors que l'Etat entend, dans les années 1960, promouvoir le "regroupement communal" - à travers la fusion ou les formules de coopération district et SIVOM (1959) puis communauté urbaine (1966) - pour une organisation plus rationnelle de la production d'équipements et services collectifs, la création du district de Villefranche apparaît, quant à lui, comme une réponse institutionnelle à une préoccupation de lutte contre une crise économique locale annoncée. Ici l'intercommunalité "de projet" précède celle "de gestion" dont les communes périphériques ne veulent pas.

La crise de 1971, déclenchée par la loi "Marcellin" traduit une mauvaise appréciation des forces politiques en présence et les limites de la possibilité d'alliance entre préfet et grands notables au détriment des petits notables¹⁵⁴, dès lors que ceux-ci peuvent mobiliser leur base populaire. Néanmoins, cette crise trouve son origine dans cette limitation du District à la coopération "de projet" imposée par les communes périphériques et rapidement considérée comme inacceptable par la commune-centre. Le redémarrage n'est possible qu'avec l'extension des compétences districales à une coopération "de gestion" qui concerne les services techniques urbains (eau, assainissement, ordures ménagères, voirie, transports

¹⁵³ L. CORSANT, Président du District, "Edito: Le District au cœur de la vie quotidienne", *Le journal du District*, n°1, novembre 1997, p. 1.

¹⁵⁴ Voir la proposition d'"amélioration de la théorie de Worms" à travers l'introduction de la distinction entre petits et grands notables dans J. de KERVASDOUE *et alii*, art. cit., pp. 445-446.

urbains). Ces services permettent une territorialisation du District qui contribue à lui donner la dimension d'une institution d'agglomération et permet aux élus d'envisager, une quinzaine d'années plus tard, un élargissement notable de ses compétences, matérialisé par le nouveau statut de 1991. Le District peut alors intervenir dans le domaine social, sportif ou culturel et développer des "projets" et politiques d'agglomération. La loi "Chevènement", ne se traduit pas véritablement par des changements majeurs, le District se transforme en communauté de communes puisque sa population, très légèrement inférieure au seuil des 50.000 hab. ne lui permet pas d'accéder au statut de communauté d'agglomération.

2.5.1. Intercommunalité "de gestion", intercommunalité "de projet"

Cette histoire d'intercommunalité peut, bien sûr, alimenter le débat scientifique autour de l'intercommunalité, d'autant que ce débat a été largement relancé par les nombreuses productions discursives et législatives de l'Etat depuis le début des années quatre-vingt-dix. On pourrait ainsi remettre en cause les oppositions parfois simplistes entre une intercommunalité « de projet » présentée comme moderniste et la plus traditionnelle (et peut-être rétrograde) intercommunalité « fonctionnelle » ou « de gestion », en rappelant, d'une part, que la mise en place et la gestion d'un service a pu, en son temps, correspondre à un véritable projet territorial, d'autre part, que ces services ont construit une solidarité territoriale tangible qui constitue souvent les fondations solides sur lesquelles peut aujourd'hui se construire un nouveau type d'intercommunalité et enfin, que certaines institutions territoriales ne semblent avoir de projet et raison d'être que de se conformer aux incitations financières ou/et injonctions législatives de l'Etat... Nous l'avons fait ailleurs¹⁵⁵, et nous nous contenterons ici de souligner le caractère strictement et invariablement fonctionnel de l'approche de l'Etat en ce qui concerne les institutions locales.

Schématiquement¹⁵⁶, on peut dire que, au cours du XX^e siècle, l'Etat entend d'abord promouvoir l'intercommunalité pour le développement des services urbains, la maîtrise du développement urbain des agglomérations, puis, après la Seconde Guerre mondiale dans une logique d'accompagnement d'un développement économique qu'il porte à travers la construction et la gestion d'équipements collectifs, pour enfin promouvoir le développement

¹⁵⁵ S. DALL'AGLIO, S. PETITET, "Territoire communal et solidarité territoriale, le cas de Villefranche-sur-Saône (Rhône)", *L'Espace géographique*, n°2/2000, pp. 170-183.

¹⁵⁶ Le cas du district de Villefranche permet d'ailleurs de nuancer ce propos un peu simplificateur.

local (entendre « économique local »). Si l'on est passé de préoccupations strictement sectorielles à des préoccupations plus transversales, l'approche est restée fonctionnelle et empreinte d'un souci d'efficacité économique des institutions publiques. Il s'agit bien, en reprenant à dessein¹⁵⁷ deux des questions principales abordées par P.-H. Derycke et G. Gilbert dans *Economie publique locale*¹⁵⁸, d'optimiser la taille des institutions territoriales et de rechercher le bon niveau pour chaque fonction considérée.

Si l'on considère l'évolution de ces fonctions, on constate que, au cours des quarante dernières années, on assiste à une mutation des fonctions dévolues par l'Etat au niveau local de l'*accompagnement* (à travers les fonctions d'urbanisme et de production de services et équipements publics) d'un développement économique impulsé d'en haut, vers la *prise en charge* locale de cette question à mesure que toute une production discursive valorisait le développement local, endogène, etc. Depuis les années 1980, caractérisées par une crise économique durable et le mouvement de décentralisation, cette fonction est particulièrement mise en avant ; elle motive la réactivation de l'intercommunalité dans les années 1990 et le souci d'aboutir à un territoire national plus cohérent et unifié en matière de fiscalité locale pour les entreprises.

¹⁵⁷ Pour une réflexion épistémologique sur la science économique abordant, d'un point de vue historique, la question des rapports entre cette science et l'Etat, on pourra avantageusement consulter les travaux de F. Fourquet, et, en particulier, F. FOURQUET, *Richesse et puissance, une généalogie de la valeur*, Paris, La Découverte, 1989, 317 p.

¹⁵⁸ P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, *op. cit.* ; voir plus particulièrement les chapitres 2 et 3 de la première partie, pp. 77-144.

2.5.2. L'évolution du partage des rôles entre le District et les communes membres

a. L'évolution des compétences districales

Depuis la refondation du district de Villefranche, au milieu des années 1970, à partir de la production de certains services publics locaux, l'histoire de cette institution territoriale est essentiellement caractérisée par un élargissement de ses compétences vers la gestion de nouveaux services, et la mise en œuvre de ces compétences. Ce transfert de compétence s'accompagne donc d'une évolution des rôles respectifs du District et des communes membres, en particulier en ce qui concerne les services publics locaux.

Nous avons précédemment noté que, si la refondation du District s'effectue sur la base d'une large délégation de compétences "de gestion", le District se concentre d'abord plutôt sur les services techniques urbains (eau, assainissement, ordures ménagères, voirie, transports urbains). Il faut attendre les années 1990 pour qu'il se tourne vers le domaine social, sportif ou culturel et développe des "projets" et politiques d'agglomération. En termes juridiques, on peut considérer que la prise en charge de services publics à caractère industriel ou commercial (S.P.I.C) précède celle de services publics à caractère administratif (S.P.A.).

Cette dichotomie juridique est implicitement reprise par Samuel Martin et Jean-Claude Pradeilles¹⁵⁹ lorsqu'ils distinguent "production" et "dispense" de service. Pour ces auteurs, les services relevant de l'ordre de la production seraient ceux pour lesquels l'utilisateur est essentiellement traité comme un consommateur, un client, même si leur nature de service public leur confère une sorte de supplément d'âme à travers les obligations de service public (égalité, continuité, adaptabilité) ; le droit les qualifie de S.P.I.C.. Les services "dispensés" correspondraient par contre à ceux pour lesquels l'utilisateur est considéré véritablement comme un usager, c'est-à-dire un individu ayant un droit d'usage lié à son appartenance à une collectivité locale ; leur gestion prend en compte les questions d'égalité et de solidarité au sein de la collectivité. Le droit les considère plutôt comme des S.P.A. Pour ces auteurs, seuls les services "dispensés" seraient créateurs de citoyenneté c'est-à-dire d'un sentiment d'appartenance à une communauté. En d'autres termes, si les services publics locaux

¹⁵⁹ S. MARTIN, J.-C. PRADEILLES, "Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté", in S. BIAREZ, J.-Y. NEVERS (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble 2-3 février 1993*, Grenoble, CERAT, pp. 375-390.

constituent une forme de *territorialisation* des institutions qui les assurent, seuls certains d'entre eux, les services dispensés, seraient producteurs de *territorialité* pour les habitants.

S. Martin et J.-C. Pradeilles considèrent alors, en analysant les services et les fonctions confiés aux EPCI, que E.P.C.I. d'agglomération et communes ne relèvent pas de la même rationalité. Ainsi, l'ordre de rationalité des premiers serait économique si bien que « l'intercommunalité a du mal à "fabriquer de la citoyenneté" [...] tout simplement parce que ce n'est pas son objet »¹⁶⁰, sa fonction, pourrions nous dire. Par contre, la légitimité communale relèverait, quant à elle, d'un autre ordre de rationalité, la "citoyenneté" qui s'alimente de la "dispense" de services.

A Villefranche, la question de l'apparition d'une citoyenneté districale concurrente de la citoyenneté communale est très tôt posée à Villefranche puisque dès sa présentation en 1967 dans le n°2 du journal municipal de Villefranche, l'auteur concluait:

"Ce n'est pas encore de sitôt qu'un habitant de Gleizé, d'Arnas ou de Limas déclinera son identité en se disant citoyen du District de Villefranche. Mais l'essentiel, avant qu'il le dise, est que très bientôt, il ressente cette communauté qui réunit les habitants du centre de l'agglomération à ceux de ces quartiers qui ne voudront pas être ces "faux bourgs" sans personnalité que l'on connaît trop souvent"¹⁶¹.

L'évolution des compétences districales, des services produits vers des services (sport, culture, social) traditionnellement dispensés par les communes, marquerait-elle alors le début de la construction d'une légitimité districale concurrente de celle des communes ? Trente ans plus tard, cette évolution amène à s'interroger sur la possibilité d'apparition d'une *territorialité* districale pouvant déboucher sur une d'une « citoyenneté supracommunale »¹⁶².

Peut être faut-il alors aller plus avant dans l'analyse du rôle du district de Villefranche dans la production des services publics locaux en ne s'en tenant pas simplement aux compétences dévolues pour poser la question de la place du District dans ce processus de production en empruntant la méthodologie d'analyse que nous développerons largement dans notre chapitre suivant.

¹⁶⁰ S. MARTIN, J.-C. PRADEILLES, *op. cit.*, p. 380.

¹⁶¹ "Le District de Villefranche", *Bulletin municipal Villefranche-en-Beaujolais*, n°2, février 1967, p. 6.

¹⁶² C. LEFEVRE in "les nouvelles mailles du pouvoir local", *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70, n°2, pp. 166-168 ; C. LEFEVRE, *De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunauté citoyenne*, Paris, Institut de la Décentralisation, 1996.

b. L'évolution du rôle du District dans la production des services publics locaux

Qu'un service public local soit "produit" ou "dispensé" au sens de S. Martin et J.-C. Pradeilles, sa production suppose deux opérations distinctes, d'une part, la production d'infrastructures (réseaux, usines ou équipements collectifs) et, d'autre part, leur gestion, qui correspond à la production effective du service. On constate alors que, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la dévolution d'une compétence au District s'est inscrite dans une volonté "collective" de confier à celui-ci la conception et le financement d'une infrastructure ou d'un équipement à l'échelle de l'agglomération : collecteurs et station d'épuration pour l'assainissement, usine de traitement des eaux pour l'eau potable, usine d'incinération pour les ordures ménagères, équipements sportifs pour le sport, école de musique (bâtiment) pour la culture, etc... En toute rigueur, il faudrait alors sans doute parler alors d'intercommunalité "d'investissement" plutôt que d'intercommunalité "de gestion", d'autant que la gestion *stricto sensu*, telle que nous venons de la définir, était systématiquement déléguée à une entreprise privée, dans le cas des services publics à caractère industriel ou commercial relevant de l'ordre de la "production", ou, confiée aux communes pour les services à caractère administratif (services "dispensés").

Tout en contribuant incontestablement à la territorialisation du District, ce partage des rôles s'avérait pourtant très respectueux de la préservation de la légitimité communale et semblait ainsi veiller à ne ménager au District qu'un rôle, certes essentiel d'un point de vue économique et financier, mais néanmoins peu susceptible de produire de la territorialité pour les habitants et donc de concurrencer sur ce plan les communes.

Plus récemment, on est passé de cette longue période, au cours de laquelle le District se contentait d'assurer le financement d'équipements (sportifs surtout, puis culturels) pour en confier la gestion aux communes (Villefranche essentiellement), à une nouvelle, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, caractérisée par le transfert au District de certains services communaux "dispensés", au coût de fonctionnement élevé. On peut citer le cas du service des sports et de l'école de musique de Villefranche. Le District deviendrait-il alors "dispensateur" des services publics, ce qui, si l'on suit S. Martin et J.-C. Pradeilles conduirait à envisager la possibilité d'apparition d'une territorialité districale, ou faut-il plutôt ne voir là que le signe du passage de certains services "dispensés" dans l'ordre de la "production" ?

CHAPITRE 3

services produits et services dispenses ;
tendances et évolutions en cours

De toute évidence les services publics locaux constituent une forme de territorialisation des institutions qui les assument, un mode de légitimation de leur existence par la manifestation tangible de leur utilité. Néanmoins, si l'on revient à la thèse de S. Martin et J.-C. Pradeilles, seuls certains d'entre eux, les services "dispensés", seraient créateurs de citoyenneté et donc, au moins de territorialité pour les habitants.

1. SERVICES PRODUITS

En ce qui concerne les services ou réseaux techniques urbains, cette affirmation contredit radicalement la thèse soutenue de longue date par Gabriel Dupuy, selon laquelle, « le réseau technique urbain apparaît finalement comme un équipement de mise en relation physique et de mise en rapport social des éléments localisés du système urbain, comme un équipement de solidarité urbaine », le terme de "solidarité" étant donc entendu dans une double acception, à la fois physique, la « dépendance physique », et sociale, renvoyant ainsi aux « rapports relatifs à un enjeu économique ou social »¹⁶³.

Dans *L'urbanisme des réseaux*, G. Dupuy reprend cette thèse, en l'illustrant principalement par deux exemples, le téléphone et l'eau courante, en considérant que les réseaux techniques urbains sont les vecteurs et les supports d'une sociabilité territoriale renouvelée, celle des « "sociétaires" du réseau », formule qu'il emprunte à Pierre Sansot¹⁶⁴. Il généralise les conclusions de Xavier Lacoste à propos du rapport au réseau d'eau potable des habitants de Rabat selon lesquelles « la matérialité de l'accès à l'eau potable – le réseau – ne fonctionne

¹⁶³ G. DUPUY, "Villes, systèmes et réseaux ; le rôle historique des techniques urbaines", *Les annales de la recherche urbaine*, n°23-24, 1984, p. 239. Voir également G. DUPUY, *Systèmes, réseaux et territoires*, Paris, Presses de l'E.N.P.C., 1985.

¹⁶⁴ P. SANSOT, "L'eau", *Urbanisme*, n°201, mai 1984, cité in G. DUPUY, *L'urbanisme des réseaux, théorie et méthodes*, Paris, A. Colin, 1991, p. 48.

pas seulement comme un lien physique joignant entre eux tous les raccordés, mais aussi comme un lien symbolique d'appartenance à une même communauté, à un même territoire organisé : la ville du service, ville officielle, ville légale »¹⁶⁵. Le réseau technique serait donc créateur d'une territorialité de réseau, territorialité vis-à-vis du territoire du réseau. Mais G. Dupuy évoque également une étude réalisée par Claire Beyeler pour le Plan Urbain en 1990 insistant sur la demande insistante de raccordement au "tout à l'égout" de Toulousains pourtant desservis par un assainissement individuel ou semi-collectif mis en place et géré par la collectivité publique ; pour lui, être « sociétaire » du réseau d'assainissement collectif apparaît donc comme une condition nécessaire à la participation à la « nouvelle urbanité ».

Il nous semble que le propos mérite d'être nuancé et qu'il convient de distinguer l'appartenance à un « territoire », peut-être même à un simple "espace" urbain, de l'appartenance à une « communauté », une collectivité ou société d'habitants urbains liés par une solidarité sans doute plus « mécanique » que « organique », telles que les définit Emile Durkheim. Ce que revendiquent les habitants de Rabat et de Toulouse, ce sont les signes tangibles de l'appartenance à un espace urbain, à laquelle l'appartenance physique à un territoire urbain leur semble donner droit. En d'autres termes, ils attendent, en tant qu'habitants d'un territoire urbain, d'une commune urbaine, d'avoir accès aux services caractéristiques de la « nouvelle urbanité » dont parle Gabriel Dupuy. Ils entendent donc disposer des services techniques (justement souvent qualifiés d'"urbains") dont tout urbain considère comme naturel de disposer : eau potable, assainissement collectif, électricité, téléphone, ramassage des ordures ménagères, des services juridiquement « facultatifs » mais qui pour les juristes eux-mêmes correspondent à des « besoins dont il faut bien reconnaître que personne ne comprendrait aujourd'hui qu'ils ne soient pas érigés en service public, tout au moins dans les communes d'une certaine importance »¹⁶⁶.

Ces services, et en France aujourd'hui plus particulièrement l'assainissement - puisque les autres services évoqués se sont à ce point généralisés à l'ensemble du territoire national qu'ils ne méritent plus véritablement le qualificatif d'"urbains" – fonctionnent comme des preuves d'urbanité. On peut alors retourner le propos de Gabriel Dupuy en considérant que la participation au réseau est sans doute moins créatrice d'un sentiment d'appartenance à la ville, que la "non-participation" génératrice d'un sentiment d'exclusion de ce type d'espace.

¹⁶⁵ X. LACOSTE, *La Ville du service*, thèse de Doctorat en Urbanisme et Aménagement, direction H. Coing, Université Paris XII, 1991, cité in G. DUPUY, *op. cit.*, p. 48, souligné par nous.

¹⁶⁶ J.-F. LACHAUME, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, p. 114, souligné par nous.

Disposer des services c'est être véritablement urbain, comme l'appartenance à une commune urbaine nous en donne le droit, par opposition aux ruraux qui n'en disposent pas. On retrouve bien ici l'appartenance à une « commune d'une certaine importance » et on pourrait sans doute poursuivre et affiner l'analyse en distinguant, en milieu rural, les habitants du bourg et leur prétention d'urbanité (et donc leur volonté de disposer des services qui la caractérisent) et ceux des hameaux, des "écarts" qui, exclus de la modernité et presque même de la civilisation¹⁶⁷ (urbaine) ne disposent pas de certains services "urbains".

Il n'est donc nullement question ici d'appartenance à une collectivité humaine urbaine mais plutôt à un territoire ou un espace urbain.

Par ailleurs, le parallèle synchronique entre l'exemple de l'eau à Rabat et celui de l'assainissement à Toulouse, amène à s'interroger sur la position de ces deux villes par rapport aux temporalités de développement des deux réseaux considérés pour les pays concernés. Même si l'on ne partage pas son interprétation, on peut constater, avec G. Dupuy, que les réseaux techniques urbains, avec des dates d'apparition et des vitesses de développement spécifiques (voir en *Figure 4* sa représentation pour la France), se développent dans le temps selon des courbes en "S", avec un temps d'*apparition* puis une phase de *développement* plus ou moins rapide conduisant à une phase de *généralisation* où le nombre de raccordés approche asymptotiquement les 100%¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Rappelons ici la proximité étymologique des termes de cité, citoyen, civil, civique, civilisation, etc., dérivés du latin *civis* à travers *civitas* (concurrent de *urbs* → urbain) ou *civilis*, traductions eux-mêmes du grec *polis* ou *politikos*, et leur double acception physique (→ cité, citadin, citadelle), et politique (→ civil, civique, citoyen) liées dans la cité grecque et romaine ; voir A. REY (dir.), *LE ROBERT, dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1998, tome 1, pp. 764-768.

¹⁶⁸ Pour une critique de ce modèle de développement des services techniques urbains, voir J.-M. OFFNER, "Le développement des réseaux techniques : un modèle générique", *Flux*, n°13/14, 1993, pp. 11-18.

Figure 4 : « L'extension des réseaux techniques urbains : schéma tendanciel »¹⁶⁹

Ce schéma nous paraît fonctionner non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'échelle locale. Dans ces deux cas, il nous semble qu'il faut alors distinguer la période d'apparition et de développement du service, toujours pour le plus grand nombre, pendant laquelle le développement du réseau serait peut-être producteur de solidarité territoriale, de territorialité, de celle où le service est quasi généralisé et où le réseau fonctionne alors pour les quelques "pourcents" d'habitants non raccordés comme générateur d'un sentiment d'exclusion.

Nous proposons d'avancer dans cette réflexion sur le rôle des services publics locaux « produits », dans la production de territorialité pour les habitants en nous intéressant au cas de l'eau potable en nous penchant sur l'histoire du développement d'un tel réseau dans une petite ville du département du Rhône, Givors.

¹⁶⁹ G. DUPUY, *L'urbanisme des réseaux, théorie et méthodes*, Paris, A. Colin, 1991, p. 42.

1.1. UN SERVICE "PRODUIT" : LA DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

Le cas de Givors est en effet fort intéressant qui, de la pompe communautaire au réseau technique, permet de retracer non seulement l'histoire technique mais également l'histoire sociale du service.

Givors (Rhône) connaît, tout au long du XIX^e siècle, un essor industriel important grâce à une position enviable en matière d'infrastructures de transports (Rhône, canal du Gier puis voie ferrée Lyon - Saint-Etienne). La population givordine passe ainsi de 3 à 10.000 habitants entre 1800 et 1870 ; elle atteint 13.000 au tournant du siècle. Ce développement urbain repose principalement sur celui des activités de la verrerie, de la batellerie et de la métallurgie. Néanmoins, à la fin du XIX^e siècle, si la cité industrielle semble prospère d'un point de vue économique, l'eau ménagère y est rare et de mauvaise qualité.

On peut considérer que 1899, année de la mise en place d'une « Commission des intérêts publics » chargée d'examiner un projet de création d'un service de distribution d'eau potable, marque le démarrage du mouvement qui aboutira à la mise en place d'un service d'adduction d'eau potable sous la forme technique et organisationnelle qui nous est aujourd'hui familière, c'est-à-dire grâce à une infrastructure-réseau. Il ne faut pas pour autant en déduire que jusqu'à cette date aucun service public d'eau potable n'ait été envisagé ou réalisé.

Ainsi, en 1850, le *Cahier des charges pour l'adjudication des travaux d'entretien des pompes publiques*¹⁷⁰ évoque les deux pompes à eau claire publiques « appartenant légalement à la commune de Givors » même s'il insiste plus sur les deux pompes à incendies (la Désirée n°1 et l'Utile n°2) et leurs accessoires que l'adjudicataire se devra, contre rémunération annuelle, de maintenir en bon état de fonctionnement. En 1878, ce *Cahier des charges*¹⁷¹ mentionne alors 19 pompes réparties dans les rues, places et édifices publics de la ville et insiste, à l'attention des adjudicataires potentiels, sur le problème posé par la baisse importante du niveau de la nappe en période d'étiage du Rhône. A partir de 1890, il semble que la question de l'eau mobilise de plus en plus les habitants comme en atteste le nombre croissant de plaintes relevées dans le *Registre des délibérations du conseil municipal*. Pétitions de

¹⁷⁰ Archives communales de Givors, série O, 3 O 21.

¹⁷¹ Mairie de la Ville de Givors, *Cahier des Charges, Clauses et Conditions auxquelles aura lieu l'adjudication des travaux à exécuter pour l'entretien des puits et pompes des Rues et Places publiques, des trois Salles d'asile et des deux maisons d'école ainsi que des cours de l'Hôtel de Ville et de la Gendarmerie*, le 9 mai 1878, 3 p.

Plan de Givors en 1920 par J. PAGE (Echelle 1/30.000)

(source : Archives communales de Givors)

quartiers entiers ou réclamations isolées dénoncent la piètre qualité du service et incriminent l'entretien des puits et des pompes ou réclament la création de nouvelles fontaines.

Après 1895, les demandes de nouvelles pompes publiques se multiplient, relayées par les élus du Conseil municipal.

Ainsi, en l'espace d'une trentaine d'années, la question de l'eau a pris de l'importance et, surtout, a changé de nature. Jusqu'au début des années quatre-vingts, les demandes de création de pompes publiques prennent la forme d'une pétition d'habitants d'un quartier ou d'une rue, systématiquement accompagnée d'une souscription d'un montant non négligeable, généralement près du tiers du devis estimatif de la dépense. La pompe publique est un équipement de quartier réalisé sous l'impulsion et grâce au financement des habitants ; faut-il alors considérer que l'administration publique locale se contente de subventionner un projet infra-communal ? Pas tout-à-fait puisque la construction est intégrée au patrimoine communal et qu'il s'agit donc bien là d'un ouvrage public communal ainsi que le rappellera plus tard le Préfet.

La grande loi municipale du 5 avril 1884, qui fait désormais du maire, moins un administrateur local pour le compte de l'Etat, qu'un responsable des "affaires locales", a peut-être transformé le rapport des habitants à leur commune, toujours est-il que, à partir de la seconde moitié des années 1880, alors que les demandes et les réalisations se font plus nombreuses, les souscriptions deviennent exceptionnelles. La pompe publique tend désormais à être considérée comme un véritable équipement public, de responsabilité communale, et les habitants des quartiers non desservis exigent de s'en voir dotés.

Réminiscence d'autres modes de faire et de penser, la dernière souscription relevée amène l'administration préfectorale à rappeler clairement à la mairie que les pompes publiques relèvent de sa responsabilité. Ainsi, en 1893, les « propriétaires avoisinant la montée Saint-Gérald » déplorent le tarissement du puits alimentant la pompe de leur quartier en période d'étiage du Rhône faute d'un creusement suffisant. Ils demandent alors à un mineur puisatier d'estimer les travaux nécessaires, lancent une souscription, « sollicitent l'administration municipale de bien vouloir faire exécuter le travail nécessaire [...] (et) offrent pour y participer une souscription s'élevant à 40 Francs ». Le travail est estimé à 70F et le Conseil « vote une somme de 50 Francs à charge aux souscripteurs de faire exécuter les travaux jusqu'à l'eau »¹⁷². Le Préfet fait alors observer au maire de Givors « que ce mode de faire ne peut-être adopté. La pompe en question étant une propriété communale, c'est sur vos indications et

sous votre direction que les travaux doivent être effectués (voir l'art. 90 de la loi du 5 avril 1884) »¹⁷³.

A l'aube du XX^e siècle, le changement de dispositif technique dans la prestation du service manifestera cette évolution. A un ensemble de pompes sur puits communales disséminées dans les quartiers succédera le réseau communal alimentant ces points singuliers ; l'équipement de quartier cède la place à une infrastructure réticulaire communale lourde, manifestation tangible de la prise en charge publique du problème.

Si les travaux de la "Commission chargée de l'examen du projet d'alimentation et de distribution à pression pour la ville de Givors", mise en place en septembre 1899, permettent au Conseil municipal de signer une concession pour la réalisation du projet dès le printemps suivant, l'inconsistance du concessionnaire et de ses successeurs, puis des querelles politico-scientifiques au sein du Conseil et enfin la Première Guerre mondiale en retardent la mise en œuvre jusqu'au début des années vingt¹⁷⁴. En fait, les givordins devront attendre jusqu'en 1928 pour voir l'eau couler aux robinets des abonnés.

Néanmoins, en un quart de siècle la conception du service public d'eau potable a singulièrement évolué. En effet, si les projets d'avant-guerre, tout en envisageant la possibilité d'abonnements particuliers, privilégient l'alimentation de la population par un "service public" sous la forme de bornes fontaines, quelques années après la mise en service du réseau, ce mode d'alimentation est devenu synonyme de gaspillage.

Ainsi, le projet établi en 1912 par l'architecte-voyer Beaufort, et qui servira de base à celui qui sera mis en œuvre dans les années vingt, prévoit 68 bornes fontaines accessibles au public et 122 bouches d'arrosage ou d'incendie à clé d'arrêt. Ce projet détaille avec précision les travaux à réaliser ainsi que leur financement et s'intéresse également aux frais de fonctionnement du service que la mairie devra supporter. Si la question de la vente de l'eau est abordée, elle reçoit un traitement assez expéditif : « Le régime des concessions particulières ainsi que les tarifs de vente de l'eau, tant pour l'alimentation des habitants que pour l'industrie, seront fixées par le Conseil Municipal, qui, jusqu'à ce jour n'a eu en vue que le service public »¹⁷⁵. Ainsi, alors que le rédacteur du projet s'intéresse sérieusement au financement de la construction des

¹⁷² *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 4 mars 1893.

¹⁷³ *Lettre de la Préfecture du Rhône au Maire de Givors*, datée du 11 mars 1893, Archives communales de Givors, série O, 3 O 22.

¹⁷⁴ Pour plus de précisions sur cette période, voir S. PETITET, "De l'eau du Rhône à l'eau de la Ville : la mise en place d'un service de distribution d'eau potable à Givors (1899-1935)", *Recherches contemporaines*, n°5, 1998-1999, pp. 109-142.

infrastructures comme à celui du fonctionnement du service - le mémoire prévoit ainsi une diminution des frais de fonctionnement au bout de 50 ans, après l'amortissement de l'emprunt finançant l'établissement du réseau - aucune recette liée à la vente d'eau n'est véritablement envisagée. Quand le Cabinet Daydé & Merlin présente en avril 1925 un nouveau projet, cette fois intercommunal et associant Grigny, établi sur les bases de celui de 1912, la distribution publique semble avoir reculé au profit de vente d'abonnements particuliers puisque les "appareils de distribution publique" prévus pour Givors ne sont plus qu'au nombre de 98 et comportent 39 bouches d'incendie, 18 bouches d'arrosage et d'incendie et 41 bornes fontaines avec raccord d'incendie. Le Ministre de l'Agriculture subordonnera d'ailleurs le versement de la subvention allouée par la Commission spéciale de répartition des fonds du Pari Mutuel pour travaux d'adduction d'eau potable à une augmentation, pour Givors, du nombre des bornes fontaines munies de raccord d'incendie de 30 unités, en remplacement du même nombre de bouches d'incendie et de bouches d'arrosage. Le dossier présenté pour approbation au Préfet du Rhône en décembre 1926 précisera alors que « cette augmentation du nombre des bornes fontaines publiques demandée par le Ministre a pour but de faciliter l'usage de l'eau au plus grand nombre. Ce désir concorde complètement avec celui des Municipalités de Givors et de Grigny. »¹⁷⁶ Néanmoins, il apparaît que, désormais, c'est la concession d'abonnements particuliers qui est privilégiée comme mode d'accès à l'eau. En décembre 1929, un peu plus d'un an après la mise en service du réseau, seules 18 bornes fontaines sont en service (et 56 bouches d'incendie) mais près de 1098 abonnés sont desservis à Givors. Si le réseau d'adduction d'eau potable du XX^e siècle avait pour fonction initiale de délivrer une eau de qualité et quantité convenables à des bornes fontaines remplaçant les pompes sur puits collectives puis publiques du XIX^e siècle, désormais un nouveau mode d'usage s'impose, ou est imposé par le nouveau mode technique de délivrance du service. Les bornes fontaine, héritières de l'ancien mode d'usage, perdurent néanmoins un moment, mais paraissent, dès leur installation, regardées par les gestionnaires comme génératrices de gaspillages et soumises sans doute à un contrôle attentif. Ainsi dans son article cinq "fourniture de l'eau aux appareils publics", la convention de délégation de gestion du service prévoit que « le syndicat pourra réglementer les heures d'ouverture de certains appareils publics et même en faire suspendre le service. »

¹⁷⁵ *Ville de Givors, Projet d'adduction et de distribution d'eau, Mémoire descriptif du projet*, 15 octobre 1912, p. 9, AM.G, série O, Dossier 3 O 24.

¹⁷⁶ *Syndicat Intercommunal de Givors et de Grigny, Projet d'alimentation collective en eau potable, Demande d'approbation adressée à Monsieur le Préfet du Rhône*, 9 décembre 1926, p. 7, AM.G, série O, dossier 3 O 29.

On peut ainsi noter un glissement de sens à propos du terme de "service public". En 1912, il recouvrait une mise à disposition gratuite du service grâce aux bornes fontaines, désormais il désigne l'ensemble des bouches d'arrosage et d'incendie, les branchements dans les édifices communaux ; le service de la collectivité est devenu abonnement de l'administration communale, qui donnera d'ailleurs bientôt lieu à facturation.

Alors que le mode de consommation individuel se répand, puisque, malgré les années de crise économique que connaît la France dans les années trente, les abonnés givordins sont 1768 en 1934 et 2080 fin 1937, certains habitants restent attachés aux pompes publiques. Ainsi, les archives communales de Givors ont gardé la trace d'une pétition d'habitants d'un quartier protestant contre la suspension de l'alimentation de l'une de ces bornes-fontaines en juillet 1934. Les pétitionnaires invoquent « une perte de temps appréciable sans compter la peine » pour ceux qui doivent désormais faire jusqu'à 300 mètres pour aller se « ravitailler en eau potable »¹⁷⁷. Mais pour les gestionnaires, auxquels le Maire demande des explications sur la fermeture de cette alimentation, il s'agissait de « mettre fin aux gaspillages de toutes sortes qu'elle provoquait. En effet, à l'aide d'un tuyau de caoutchouc branché à l'orifice de cet appareil, les usagers remplissaient pendant la nuit des récipients placés sur chariots ou procédaient au lavage des voitures automobiles. En outre, de nombreuses personnes se livraient à des lessives complètes aux abords de la borne-fontaine. »¹⁷⁸

Remplaçant la pompe et son « eau suspecte [...] eau nuisible, eau malsaine », la borne fontaine devait, grâce au réseau public, prodiguer une « eau abondante, ruisselante, jaillissante, eau claire, limpide, agréable et potable »¹⁷⁹ dans tous les quartiers. Elle est désormais regardée comme un lieu où semblent se dérouler d'inquiétants balais nocturnes et où l'on se "livre" à des pratiques sans doute condamnables.

Il faut alors noter que le réseau, pensé en 1912 comme générateur de dépenses pour la commune est désormais envisagé comme susceptible de produire des bénéfices liés à la vente d'eau aux particuliers principalement. C'est l'objectif de la société de régie instituée en vertu des décrets Sarraut des 5 novembre et 28 décembre 1926 par les municipalités et le cabinet d'ingénierie Daydé & Merlin pour la gestion du service. De bienfait dispensé par la

¹⁷⁷ Pétition des usagers de la fontaine de la rue Jean-François Bony du 30 juillet 1934, AM.G, série O, dossier 3 O 26.

¹⁷⁸ Courrier de la Régie du Service intercommunal des Eaux de Givors et Grigny à Monsieur le Maire de Givors, 22 août 1934, AM.G, série O, dossier 3 O 26.

¹⁷⁹ *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 18 décembre 1908.

collectivité publique, l'eau est devenue un bien industriel marchand, susceptible de produire des revenus.

Par ailleurs, l'eau sous pression qui pénètre à l'intérieur des logements urbains n'y apporte pas seulement des pratiques imposées par la morale hygiéniste bourgeoise¹⁸⁰, elle entend également éliminer de l'espace public certaines pratiques (la lessive ici) désormais cantonnées dans l'intimité des foyers.

1.2. DU SERVICE "DISPENSE" AU SERVICE "PRODUIT"

L'histoire, qui s'étale sur près de trente ans, de la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable à Givors, met en évidence l'évolution du service et, dans une certaine mesure, son passage d'un service "dispensé" à un service "produit".

La seconde moitié du XIX^e siècle voit, pour Givors, l'eau passer d'un service collectif de quartier à un service public dont la responsabilité incombe à l'institution communale, même si le terme de service est, dans cette acception, manifestement anachronique à l'époque.

Si en 1850 seules deux pompes appartiennent « légalement » à la commune et sont entretenues par elle par voie d'adjudication, en 1879, ce sont désormais 19 pompes qui devront être entretenues dans le cadre d'un contrat établi par ce type de procédure. En 1893, le préfet rappelle la nature publique de l'équipement pour imposer au Maire la prise en charge des travaux à réaliser. Entre 1850 et 1879, le nombre de pompes entretenues par la Mairie a considérablement cru, non seulement par la construction de nouvelles pompes sur les places ou à proximité d'édifices publics, mais aussi sans doute par intégration au patrimoine de pompes communautaires de quartier. Ces pompes sont passées d'un statut d'*équipement communautaire* de quartier, construit et entretenu par les habitants avec une éventuelle aide de l'institution communale, à de véritables équipements publics, intégrés au patrimoine communal et donc entretenus par elle. Si la construction d'un puits dans un quartier supposait sans doute une autorisation communale en raison de son occupation du domaine public de la voirie, désormais, il s'agit d'une opération de responsabilité publique comme en atteste la *quasi* disparition des souscriptions dans les années 1880 et la position très claire du Préfet en 1893. Dans les années 1890, les pétitions faites à la Mairie se multiplient et les élus, inquiets

¹⁸⁰ J.-P. GOUBERT, *La conquête de l'eau*, Paris, Robert Laffont, 1986, 302 p.

devant le coût des travaux, ont tendance à différer leur réponse en espérant que la pression populaire retombe, la question de l'eau devient alors une question politique à laquelle les élus sont contraints d'apporter une réponse.

Ils envisagent alors de substituer à la répartition de puits - à l'eau souvent polluée - sur le territoire communal un réseau permettant de desservir de façon équitable l'ensemble des habitants en eau potable disponible à discrétion. On peut considérer que l'on passe ici de la pompe sur puits, *équipement public*, à la borne fontaine dispensant un *service public*. Le service public apparaît donc ici comme un bienfait "dispensé" par l'institution communale à l'ensemble des habitants, expression d'une solidarité communale sans doute créatrice de territorialité.

L'élaboration définitive du projet et sa mise en œuvre, dans la seconde moitié des années 1920, donne lieu à une transformation radicale du projet dans ses dimensions économique et sociale en privilégiant désormais le service individuel, tarifé et à domicile, un service "produit", par rapport au service collectif et gratuit des bornes fontaines, un service "dispensé". On peut considérer que, dans les grandes villes, dès le dernier quart du XIX^e siècle, l'eau à domicile est courante, avec des modes de distribution (distribution continue ou distribution mesurée grâce à un robinet de jauge¹⁸¹) et de tarification divers (fiscalité, forfait...). Il faut attendre les dix dernières années de ce siècle pour voir apparaître des compteurs individuels et des principes de tarification individuelle proportionnelle au nombre de mètre-cubes consommés. Ce type de service et de facturation est donc parfaitement envisageable pour Givors en 1912. Il semble néanmoins que l'Etat, soit, jusqu'aux années 1930, porteur d'un modèle privilégiant un accès généralisé à l'eau sous la forme, en ville, des bornes fontaines, au nom des nécessités de l'hygiène. Les années 1930 apparaissent, selon Jean-Pierre Goubert, comme en rupture avec la période précédente, en effet « la grande rupture avec la période antérieure réside dans le fait que le "progrès désirable" n'est véritablement obtenu que lorsque tous les habitants peuvent disposer de l'eau à domicile »¹⁸² Néanmoins, et il s'agit là d'une spécificité française vis-à-vis d'autres pays développés qui mériterait des travaux beaucoup plus approfondis¹⁸³, le développement de l'eau à domicile

¹⁸¹ voir L. FIGUIER, *Les merveilles de l'industrie*, Paris, Furne, Jouvet & Cie, non daté [1880 env.], pp. 276-277.

¹⁸² J.-P. GOUBERT, *La conquête de l'eau, l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 185.

¹⁸³ Quelques éléments explicatifs peuvent être avancés à titre d'hypothèses qu'il conviendra de vérifier : le poids des intérêts des propriétaires immobiliers, les logiques marchandes imposées par les puissantes entreprises de services urbains, la faiblesse parallèle du "municipalisme" en France, la mise en avant de "modèles", celui du gaz ou de l'électricité.

s'accompagne, en le faisant passer comme en contrebande, d'un mode de tarification qui transforme ce service en service individuel faisant payer un client et non plus un usager. Le service public entre dans la logique marchande malgré la résistance de certains usagers attachés à l'ancienne conception du réseau qu'atteste la pétition évoquée pour 1934.

Il nous paraît difficile de conclure alors avec Gabriel Dupuy à la possibilité d'apparition d'une solidarité de réseau avec le réseau d'eau potable. On voit plutôt triompher la logique fonctionnelle et celle de l'efficacité technico-économique. Le réseau est organisé à une échelle intercommunale, rassemblant trois communes proches (Givors, Grigny et Loire)¹⁸⁴, territoire nouveau et institution intercommunale nouvelle génératrice d'un sentiment de territorialité sans doute insignifiant chez les clients destinataires du réseau.

On peut sans doute également nuancer et affiner la distinction établie par S. Martin et J.-C. Pradeilles, en notant que les services ne sont pas ontologiquement, dès leur origine et pour toujours, voués à être "produits" ou "dispensés". Cette barrière est susceptible de se déplacer en fonction de transformations sociales concernant la façon d'aborder le service concerné, comme en atteste le passage de la distribution d'eau potable de service "dispensé" à service "produit".

2. Services dispensés

Le cas de l'eau potable illustre la façon dont un service, initialement conçu par l'Etat et les élus locaux comme un service "dispensé" dont il convenait de faire bénéficier l'ensemble de la population, devient, happé par la logique économique de la société capitaliste - et, plus précisément ici "marchande" - qui s'avère incapable d'envisager l'individu autrement que comme consommateur, un service "produit" sur un territoire sans territorialité. Nous proposons alors de poursuivre cette réflexion en nous penchant sur des évolutions qui affectent, depuis une vingtaine d'années, les logiques de production des services que B. Préel et F. Victor qualifient de "collectifs d'assistance" et qui correspondent à des services considérés par S. Martin et J.-C. Pradeilles comme "dispensés" .

¹⁸⁴ On notera au passage que cette intercommunalité réduite se construit dans le refus d'une intercommunalité beaucoup plus large (jusqu'à Condrieu sur la rive droite du Rhône) prônée par la Préfecture au début du siècle, manifestant ainsi la difficulté de faire naître une solidarité intercommunale à grande échelle.

En effet, depuis les années quatre-vingts, les services d'éducation, d'assistance, d'animation, les services à caractère sportif ou culturel, qui représentent désormais près de la moitié des budgets locaux¹⁸⁵, sont devenus des préoccupations de premier ordre. D'une manière générale, on peut considérer que ces services, pour lesquels la commune avait traditionnellement plutôt tendance à intervenir pour accompagner ou répondre aux demandes émanant de la société locale, sont désormais devenus l'objet de véritables politiques locales¹⁸⁶ et appréhendés dans le cadre d'une vision stratégique de la gestion municipale. Cette évolution doit, bien entendu, être replacée dans le contexte de l'histoire économique et sociale de la France depuis une trentaine d'année.

Ainsi, la persistance, rapidement envisagée, de la crise économique consécutive au premier "choc pétrolier" de 1973 a remis en cause la démarche centraliste et planificatrice d'aménagement du territoire. Il ne s'agissait plus de répartir, depuis Paris, les bénéfices de la croissance économique, mais de gérer, dès lors localement, une crise durable et ses conséquences sociales. Dans les années 80, les initiatives communales d'intervention auprès des entreprises privées, que se soit l'aide aux entreprises existantes connaissant des difficultés ou les tentatives pour attirer des entreprises nouvelles, se sont avérées souvent décevantes, parfois désastreuses. En effet, nombre d'élus locaux se sont engagés dans le soutien d'entreprises nouvelles ou existantes qui, malgré leurs efforts, se sont finalement révélées comme non viables, ou se sont trouvés confrontés à de véritables "chasseurs de primes". Néanmoins, si les entreprises et leurs emplois disparaissent, les élus locaux demeurent et doivent assumer les conséquences sociales et politiques de ces disparitions face aux citoyens-habitants-travailleurs de leur commune.

Cette crise économique durable, les problèmes sociaux qu'elle a générés, et la façon dont l'Etat a envisagé sa gestion, ont mis les élus locaux en position délicate. Pris en tenaille entre des logiques économiques qu'ils ne maîtrisaient pas et des habitants-citoyens qui attendaient de plus en plus d'eux une action efficace dans le domaine de l'emploi, confrontés à une raréfaction des ressources fiscales locales et à une sensibilité accrue des citoyens-contribuables vis-à-vis du montant et de l'utilisation de leurs impôts, ont dû imaginer de nouvelles logiques d'action et improviser de nouvelles façon de faire. Ils se sont souvent

¹⁸⁵ B. PREEL, F. VICTOR, article cité.

¹⁸⁶: Nous considérerons avec P.MULLER qu'"il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle" (P.MULLER, *Les politiques publiques*, P.U.F., Coll. "Que sais-je?", Paris, 1990, pp. 25-26).

lancés dans une **compétition territoriale** pour attirer entreprises et main-d'œuvre qualifiée en développant des approches désormais plus stratégiques de l'utilisation des deniers publics, visant à une plus grande performance dans leur allocation dans (et entre) les différents domaines des services publics locaux.

Si la politique économique des communes¹⁸⁷ s'est d'abord traduite par des aides, directes ou indirectes aux entreprises, des aménagements dans leur direction, les élus ont rapidement, d'une part, été plus prudents en ce qui concerne leurs interventions auprès des entreprises privées et, d'autre part, disposé à peu près tous de la même boîte à outils dans ce domaine (avantages fiscaux, présence d'une zone d'activité attrayante tant du point de vue de son aménagement que de sa desserte, *etc.*). Ils sont ainsi progressivement devenus persuadés que la bataille pour une reprise économique (endogène ou exogène) et sociale des territoires dont ils avaient la responsabilité passait par la mise en place d'un environnement favorable, ce qui explique également cet intérêt porté aux services "collectifs d'assistance".

Ces approches, désormais plus stratégiques de ces services se sont traduites par l'apparition de politiques locales, de nouvelles relations entre les mairies et leurs partenaires dans ces domaines, et, en particulier, le milieu associatif local, et enfin d'un souci de qualité. Il faut néanmoins souligner que ces évolutions en ce qui concerne les pratiques ont parfois traduit des objectifs internes et externes divers, parfois divergents d'une municipalité à l'autre ou même contradictoires au sein d'une même collectivité.

2.1. DE L'OFFRE DE SERVICES AUX POLITIQUES LOCALES

L'apparition de véritables politiques locales dans ces domaines peut être analysée comme l'aboutissement d'un mouvement de constitution, croissance et maturation des services correspondants, amorcé essentiellement depuis les années soixante-dix. Néanmoins, il nous semble s'inscrire dans le cadre de la mise en place d'une approche stratégique de ces services depuis les années quatre-vingts.

On peut ainsi considérer que, pour de nombreuses villes françaises, les années soixante-dix constituent une période de développement important de ces services, avec, d'une part, la

¹⁸⁷ BARGE, BARTHELEMY et LORRAIN, *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, 1983, 203 p.

réalisation d'investissements importants, impulsés et soutenus par l'Etat, crèches, équipements sportifs, ou culturels et, d'autre part, la constitution de services municipaux lorsque la demande s'en faisait sentir. Ces services se sont souvent développés selon une logique du catalogue non exempte parfois d'un certain comportement moutonnier de la part des élus¹⁸⁸. Ce mouvement s'est conclu, au début des années quatre-vingts, par le recrutement de cadres de bon niveau qui, après avoir organisé ou réorganisé des services constitués au coup par coup, ont souvent eu moins à gérer la croissance de leurs services que l'élaboration et la mise en œuvre de véritables politiques locales imposant d'abandonner parfois les logiques strictement sectorielles et de mettre en place un nouveau type de relations avec le milieu associatif.

Ainsi, depuis le milieu des années quatre-vingts, les services municipaux constitués et désormais organisés plus rationnellement connaissent une stabilité d'effectifs alors que les services proposés à la population ont tendance à évoluer et à se multiplier. Cette croissance repose désormais plus sur le milieu associatif que sur les services municipaux qui ont plutôt tendance à se dégager de la prestation directe du service ou à focaliser leur action sur des secteurs bien précis. Ainsi, alors que dans les années soixante-dix, les nouveaux services étaient plutôt créés par la mairie, avec du personnel communal, les nouveaux services des années quatre-vingts (services aux personnes âgées, par exemple) sont souvent développés par le milieu associatif sous son impulsion et son contrôle.

Ainsi, le schéma traditionnel, selon lequel la mairie répondait au coup par coup à des demandes émanant de la société locale à travers la construction d'équipements ou la prestation de services en régie, s'efface devant un nouveau modèle qui fait de la mairie le promoteur de véritables politiques locales. On passe ainsi d'une approche en termes de services ou d'équipements, mis en place pour répondre à une demande, à une logique d'élaboration et de mise en œuvre de politiques locales pour lesquelles les services ne sont plus une fin en soi mais des moyens au service de ces politiques. Les mairies ont élaboré et mis en œuvre, non seulement des politiques sectorielles, dans le domaine sportif, culturel, de l'animation, ou des loisirs, par exemple, mais également des politiques locales en direction de populations ciblées: les enfants en situation d'échec scolaire, les jeunes connaissant des difficultés d'insertion, les personnes âgées...

¹⁸⁸ B. PREEL, "L'évolution des services urbains ou la quadrature du cercle", *Correspondance Municipale*, n°278, mai 1987, pp. 6-17.

Il semble que ce soit dans cet objectif, plus ou moins explicité, que des cadres ont été recrutés à partir du début des années quatre-vingts dans ces domaines ; il est en tout cas manifeste que leur rôle dans cette évolution a été décisif et qu'ils ont aujourd'hui pour mission de mettre en place et de développer ces politiques locales dans des domaines variés:

- politiques en direction des personnes âgées visant à un maintien à domicile le plus long possible et supposant donc le développement de services variés: mise en place de lieux et de documents d'informations spécialisés, services d'aide à domicile, de soins à domicile, de portage de repas, de livres à domicile, de transports adaptés, d'animations spécifiques, de téléalarme, de logements spécifiques, etc. ;
- politiques de lutte contre l'échec scolaire supposant le développement de services dans l'ensemble des domaines ayant trait à la vie d'un jeune: école, sport, loisirs, enseignement artistique, etc. ;
- politiques sportives visant l'obtention d'un niveau athlétique suffisamment bon pour permettre de pratiquer avec succès le sport choisi, ce qui peut amener, comme à Villefranche-sur-Saône, à mettre l'accent sur les disciplines de base: athlétisme, gymnastique, natation ;
- politiques en matière d'enseignement musical visant à permettre l'accès aux Conservatoires régionaux et nationaux.

2.2. LA PROMOTION DE LA "QUALITE"

Il est également frappant de noter que ce développement de politiques locales s'accompagne le plus souvent de la mise en avant d'un souci de "qualité" dans les prestations offertes au public : qualité des spectacles, qu'ils soient culturels ou sportifs, qualité des enseignements, qualité des animations. Cette préoccupation est mise en avant aussi bien pour les services qu'elle assure que pour ceux qui sont, avec son aide, produits par le secteur associatif. D'autre part, elle semble également parfois motiver la décision de faire ou de faire-faire.

Ainsi, le subventionnement municipal des associations du domaine sportif ou culturel est de plus en plus lié à la capacité de ces associations à mettre en évidence la qualité de leurs prestations: qualité des résultats sportifs, renommée des spectacles. Par exemple, les subventions en matière de sport de haut niveau ("sport spectacle") sont aujourd'hui le plus souvent directement liées au niveau atteint ou visé.

Par ailleurs, alors que la tendance générale est plutôt à un désengagement communal du côté de la prestation¹⁸⁹, certaines communes peuvent fort bien choisir de développer un service en régie dans un domaine précis dès lors que l'obtention du niveau de qualité choisi semble en dépendre. Ainsi, à Givors¹⁹⁰, l'investissement communal dans la prestation d'enseignement artistique (passage d'un Conservatoire de musique associatif fondé par les associations locales du domaine en 1970 à une régie en 1980) a eu pour objectif puis pour conséquence de dispenser des cours de qualité reconnue à travers les réussites à l'entrée des Conservatoires régionaux et nationaux. Plus récemment, l'apparition d'un nouveau département de danse au Conservatoire a provoqué la disparition d'une association locale, dès lors concurrente malheureuse. A Villefranche-sur-Saône, encore, la recherche d'une meilleure qualité amène le Service Jeunesse à s'investir de façon préférentielle dans l'"évènementiel" en abandonnant les animations quotidiennes de quartier au secteur associatif.

2.3. DE NOUVELLES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES ASSOCIATIFS

La mise en place d'un nouveau type de relation avec les partenaires de la production de ces services, et, en particulier, avec le milieu associatif local, s'inscrit également dans le cadre d'une approche stratégique de la gestion communale. Si nous reviendrons plus loin (*infra* Chap.2) sur la qualification précise et l'analyse de ce nouveau type de relation, il nous suffira ici d'insister sur le passage d'une commune partenaire du milieu associatif local vers une commune entendant définir et contrôler rigoureusement ces associations à travers la mise en place de relations plus formalisées.

Ainsi, dans un modèle traditionnel que l'on peut rapprocher du rôle de la commune de Givors dans la construction et la gestion des pompes de quartier au XIX^e siècle, les communes se sont longtemps contentées, d'accompagner les demandes de la société locale, médiatisées par le milieu associatif local. Ainsi, la construction d'un équipement sportif, la mise en place de cours (en régie ou dans un cadre associatif) constituaient souvent une réponse municipale à une demande locale, souvent associative. La commune fonctionnait comme une institution de solidarité locale réalisant un investissement (construction d'un équipement) et en assurant la

¹⁸⁹ Ce mouvement observé dans l'ensemble des services publics locaux est lié à des facteurs multiples et variés: accroissement législatifs (décentralisation) et de fait des domaines d'intervention communale, tensions sur les budget locaux, difficultés de gestion du personnel...

¹⁹⁰ Givors (Rhône) comptait 19.833 hab. au RP 1990, c'est une commune centre d'une agglomération d'environ 30.000 hab. ; Givors est dirigée par une municipalité communiste depuis 1953.

gestion (régie directe) ou en subventionnant l'association demanderesse qui désirait s'en charger.

Désormais, les communes (au moins les plus importantes) élaborent des politiques municipales et entendent le plus souvent les faire mettre en œuvre par des associations. Il en résulte de nouvelles relations beaucoup plus formalisées avec des prestataires assimilés à des prestataires de services. Apparaissent ainsi des relations contractuelles sous la forme de "conventions" prévoyant la nature des prestations à offrir, leurs horaires, les publics et territoires concernés, et liant le subventionnement municipal au respect des objectifs définis. Ce "modèle" de relations contractuelles peut être analysé comme résultant de deux facteurs convergents, d'une part, le développement, sous l'influence de l'Etat, d'un modèle contractuel de relations entre collectivités publiques, et, d'autre part, l'importance du modèle de la gestion déléguée pour certains services publics locaux, ceux que le droit qualifie de S.P.I.C. On peut ainsi rappeler que, à partir du VIIe Plan (1976-1980), les relations contractuelles se sont particulièrement développées entre l'Etat et les différentes collectivités publiques (régions, villes moyennes, *etc.*) pour constituer aujourd'hui, dans un contexte où la rareté des ressources financières impose la recherche de financements croisés, une pratique inter-institutionnelle fondamentale, un "modèle" généralisé. Ce type de pratique, qui constituait pour l'Etat, une façon jugée à la fois économique et efficace, de mettre en œuvre, puis parfois même également d'élaborer, ses politiques a été repris par l'ensemble des collectivités publiques comme modèle de relations avec son environnement. D'autre part, la gestion déléguée a connu un vif succès pour des raisons à la fois idéologiques et pratiques dans les années quatre-vingts, il est probable que ce modèle de relations pour la production d'un service public, local en particulier, certes réservé aux S.P.I.C., ait influencé la façon d'aborder cette question pour les S.P.A.

De leur côté, les associations ont aussi eu tendance à évoluer¹⁹¹ et à apparaître souvent désormais plus comme des prestataires de services pour leurs adhérents (plus consommateurs qu'adhérents actifs) que comme l'incarnation institutionnelle d'une passion collective locale pour tel ou tel centre d'intérêt. Cette transformation n'est pas récente si l'on considère les grands mouvements associatifs nationaux, elle est plus récente au niveau local. D'un côté la gestion associative a dû se professionnaliser (c'est particulièrement vrai dans le domaine du

¹⁹¹ J. ION, *La fin des militants ?*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1997, 124 p.

sport, de haut niveau en particulier), de l'autre on déplore souvent l'individualisme et le peu d'investissement des adhérents.

2.4. *POLICIES* ET *POLITICS*, POLITIQUES LOCALES ET LOGIQUES POLITIQUES.

Ainsi, depuis les années quatre-vingts, dans un contexte économique et social difficile, les élus municipaux ont peu à peu développé une approche stratégique de la gestion communale, durable, caractérisée pour les services considérés par l'élaboration et la mise en œuvre de véritables politiques locales sectorielles ou plus globales en direction de populations spécifiées, la recherche de "qualité" dans les prestations et la mise en place de nouvelles relations avec le milieu associatif local. Ces nouvelles pratiques s'inscrivent dans des stratégies politiques aux objectifs que nous découvrirons multiples, divers, et parfois contradictoires.

2.4.1. Objectifs externes

On pourrait ainsi parler d'inscription dans une politique de « rayonnement »¹⁹² ou de "marketing territorial" lorsque la mise en place de politiques locales et la promotion de la qualité des prestations offertes dans les communes visent à contribuer à la construction d'une image propre à la rendre attrayante aux yeux des entreprises de haute technologie et des "élites sociales" que cherchent à attirer l'ensemble des communes et des agglomérations françaises.

2.4.2. Objectifs internes

La mise place de politiques locales faisant apparaître l'institution communale comme centrale dans la production des services correspondants et la vie locale, ainsi que l'effort fait sur la qualité des prestations, peuvent également répondre à des objectifs de promotion interne, de valorisation de l'image d'une ville et de sa population auprès d'elle même, dans des villes où l'histoire économique et les difficultés sociales ont pu faire perdre à leur population tout

¹⁹² F. ABALLEA, "Stratégies municipales, reproduction sociale et régulation spatiale", *Recherche sociale*, n°110, avril-juin 1989, pp. 3-52.

espoir en leur ville et en eux-mêmes. Grâce à des enseignements, des manifestations culturelles ou festives, des résultats sportifs médiatisés, par l'effet de miroir de la reconnaissance externe et l'identification à ceux qui gagnent ou font parler d'eux loin du territoire local, les élus peuvent espérer construire ou reconstruire de la fierté territoriale, un sentiment d'appartenance (de territorialité), de confiance en soi et en sa communauté, du "lien social" dans des villes et dans une société en crise.

Ainsi, pensées comme des territoires à vivre et pas seulement à vendre, les communes peuvent peut-être espérer l'émergence et le développement endogène des "élites" et des entreprises qu'elles désirent.

Ces actions peuvent également s'inscrire dans un souci de territorialisation, de visibilité de l'institution communale et de ses élus. Pour ces derniers, en particulier, il peut s'agir de rendre visible l'utilisation des deniers publics dans des domaines d'intervention communale, pour lesquels les coûts de fonctionnement apparaissent de plus en plus considérables et dont il n'est pas toujours aisé d'apprécier les résultats. Ils peuvent alors avoir tendance à privilégier des domaines ou des actions dont les résultats sont visibles, et évaluables (quantitativement si possible) : nombre de visiteurs d'une exposition, de spectateurs d'une manifestation culturelle ou sportive, de supporters d'une équipe de haut niveau, de réussites aux concours d'entrée aux Conservatoires, *etc.* D'autre part, on peut également envisager un souci de marketing politique de la part d'élus se forgeant ainsi une image de dynamisme leur permettant d'entretenir leur capital politique local ou, pour les plus ambitieux politiquement, de développer une telle image à l'extérieur de leur territoire originel.

2.4.3. Divergences et contradictions

L'apparition de politiques locales et d'un souci de qualité des prestations, dont le bien fondé est difficilement contestable, pose donc la question des logiques politiques poursuivies : à qui s'adresse réellement la qualité ? Quels sont les effets escomptés ?

Ainsi, dans le domaine culturel, par exemple, promouvoir la "qualité" ce peut être privilégier des spectacles ou des expositions de renom au détriment de l'enseignement, privilégier un enseignement en conservatoire au détriment d'un enseignement et d'une initiation dans les quartiers. La qualité peut être destinée à un public principalement local, le plus large possible ; elle peut également viser à attirer ou satisfaire certaines catégories sociales. Dans le

domaine sportif, promouvoir la "qualité" ce peut être financer une équipe de haut niveau ou choisir de développer un large éventail de sports grâce à des équipements multiples et variés. Dans un domaine, où le niveau des clubs est désormais directement lié à l'argent qui y est injecté, on peut considérer qu'il s'agit de choisir, en fonction du potentiel local et du milieu régional, le créneau sportif à promouvoir; la question posée par la mairie au club sportif choisi peut devenir alors: " Combien vous faut-il pour atteindre tel (haut) niveau? " Mais doit-on alors parler de budget consacré au sport ou à la communication municipale, de logique de service public ou de marketing? En matière d'animation, enfin, promouvoir la "qualité", ce peut être organiser quelques manifestations spectaculaires au détriment d'une animation plus quotidienne et diffuse visant des populations en difficulté et dont les résultats sont souvent décevants et rarement médiatiques.

Ainsi la promotion de la qualité peut fort bien correspondre à l'instrumentalisation de ces services publics locaux dans des logiques de marketing territorial ou politique conduisant à privilégier l'événement au détriment du quotidien, un public externe au détriment d'un public local. Néanmoins, il est probable que ces alternatives ne s'opposent pas aussi clairement dans la mesure où le médiatique peut produire des effets d'entraînement pour la pratique de masse, que la reconnaissance interne est souvent liée, par un effet de miroir, à une reconnaissance externe, que qualité et pratique populaire ne sont pas forcément antinomiques.

2.4.4. De nouveaux objectifs internes, vers "l'animation locale" ?

Ainsi, l'élaboration de politiques locales et la promotion de la qualité des prestations peuvent s'analyser comme résultant de logiques variées, parfois contrastées, souvent entremêlées. Elles peuvent se traduire par leur mise au service d'objectifs externes de marketing territorial, ou (non exclusif) politique, conférant à certaines villes, parfois modestes, des images de dynamisme, en associant leur nom à une manifestation renommée, à une équipe sportive de haut niveau. Néanmoins, les résultats ne sont pas toujours révélés être à la hauteur des efforts, en particulier financiers, consentis, pour des raisons diverses que l'on peut rapidement évoquer ici :

- d'une part, l'effort de reconquête d'une image externe de dynamisme peut fort bien masquer un déficit en actions certes plus quotidiennes et moins productrices d'image mais peut-être plus indispensables à terme ;

- d'autre part, ces images restent fragiles et peuvent se trouver à tout moment ternies, voire détruites, par une explosion sociale autrement plus médiatisée.

Il semble ainsi que l'on assiste aujourd'hui à un recentrage, ou un repli, des politiques municipales dans ces domaines sur des objectifs internes, sur un public plus local à travers la mise en avant de la notion "d'animation locale". Cette notion peut constituer l'affirmation assumée de politiques à visées essentiellement internes mais également manifester un certain retour de balancier, ou retour à la réalité, pour des élus ayant fortement investi dans des politiques à objectifs trop exclusivement externes et n'ayant sans doute pas obtenu les résultats escomptés. Quoi qu'il en soit, il semble que l'on attende désormais moins des services culturels ou sportifs de créer l'événement ponctuel, que de produire une animation locale, continue tout au long de l'année, propre à faire découvrir, la musique, le sport, le livre, *etc.* à de nouveaux publics locaux. Ce recentrage sur les publics locaux s'accompagne donc d'une nouvelle attitude vis-à-vis de la population locale ; il s'agit en effet désormais moins d'attendre le pratiquant intéressé que d'aller au devant de nouveaux publics locaux.

2.5. DES SERVICES "DISPENSES" AUX SERVICES "PRODUITS" ?

Ainsi, pour des raisons diverses que nous avons tenté d'analyser, les élus communaux ont été conduits à développer des relations contractuelles de plus en plus formalisées et manifestement influencées par le modèle de la gestion déléguée pour inscrire des services jusqu'ici "dispensés" mais produits par le secteur associatif dans les politiques locales qu'ils entendaient développer. Cette transformation des rapports entre municipalités et milieu associatif local trouve une forme d'aboutissement, ou parfois d'impulsion, dans des évolutions récentes concernant la jurisprudence ou les pratiques administratives.

Ces évolutions concernent aujourd'hui les modalités de gestion des équipements collectifs. Le fait, pour une commune, de confier la gestion d'un équipement public à une association semble désormais de plus en plus devoir être considéré comme un véritable acte de délégation de gestion supposant donc des procédures rigoureuses et une mise en concurrence, en particulier avec le secteur privé éventuellement intéressé. Le phénomène est encore récent et les évolutions repérées peut-être non définitives, néanmoins on peut incontestablement repérer une tendance, particulièrement claire dans le département du Rhône, à considérer désormais,

dans les cas où le service se traduit par la gestion d'un équipement public, certains SPA comme des SPIC auxquels s'appliquent donc les principes de la gestion déléguée.

Il faut tout d'abord rappeler que, en matière de contrats publics, comme le souligne Xavier Bezançon, les années quatre-vingt-dix ont été caractérisées, d'une part, par la transcription en droit français, souvent sous la forme de lois, de directives européennes, et d'autre part, par l'apparition de textes législatifs français visant à « introduire plus de transparence et de règles de concurrence dans les contrats dits de délégation de service public »¹⁹³. L'un des problèmes majeurs qui reste à ce jour non résolu réside dans l'absence de définition claire des différents contrats publics : « deux phénomènes caractérisent le droit public contemporain, la création d'un vaste droit de la passation et du contrôle de l'ensemble des contrats publics et l'absence de définitions satisfaisantes de ces contrats »¹⁹⁴. Ainsi, la Loi du 29 janvier 1993, dite "Sapin", qui ouvre à la concurrence les contrats de délégation de service, impose-t-elle une procédure contraignante qui, non seulement soulève des interprétations contradictoires en ce qui concerne sa mise en œuvre¹⁹⁵, mais également laisse une large place à l'interprétation des services préfectoraux en ce qui concerne les services concernés. Sur ce point, la Préfecture du Rhône semble avoir adopté une position extrêmement dure (ou/et prudente) en suggérant fortement l'adoption d'une procédure dite "Sapin" pour la passation de contrats pour la gestion d'équipements publics.

Ainsi, par exemple, à Villefranche, la gestion du "centre de loisir aquatique" districale, le *Nautille*, inauguré en 1995, a été confiée à une société d'économie mixte (S.E.M.). Néanmoins, le contrat qui lie la S.E.M. au district est aujourd'hui clairement considéré comme un contrat de délégation de gestion si bien que son suivi et son renouvellement doivent désormais être réalisés selon les mêmes modalités que celles imposées dans le cas d'un S.P.I.C. traditionnel. De même, toujours à Villefranche, la gestion de terrains de tennis récemment achevés risque de devoir donner lieu à une véritable procédure de délégation de gestion (type loi "Sapin") plutôt que d'être simplement confiée *via* une convention à un club local. Enfin, dans le cas de Brignais (Rhône), la gestion d'un équipement culturel, le *Briscope*, a dû faire l'objet d'une procédure "Sapin", sous la pression des services préfectoraux. La

¹⁹³ X. BEZANCON, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics ; contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 509.

¹⁹⁴ X. BEZANCON, *op. cit.*, p. 508, souligné par l'auteur.

¹⁹⁵ A.-S. MESCHERIAKOFF, « Délégations de service public, les ambiguïtés de la loi anticorruption », *Le Moniteur*, 18 février 1994.

gestion de cet équipement a néanmoins pu être confiée à l'association antérieurement gestionnaire, l'Office municipal de la culture, suite à l'absence de candidature concurrente. Peut-être ne s'agit-il ici, dans l'esprit des services préfectoraux du Rhône, que de sécurité juridique et de rigidité procédurale ; il nous semble néanmoins que, plus fondamentalement, ces nouvelles pratiques imposées correspondent à une transformation de la manière d'appréhender ces services et d'envisager les relations entre les institutions publiques et leurs partenaires dans la production des services publics locaux. La gestion déléguée, jusques à présent propre aux SPIC, semble sur le point de s'imposer comme un modèle pour la gestion de la plupart des services publics locaux. Les services "dispensés" ne seraient-ils pas alors voués à adopter les logiques de ceux qui s'inscrivent déjà dans l'ordre de la "production" ? On peut alors s'interroger sur la capacité de ces services à produire désormais de la territorialité pour les institutions publiques locales.

CHAPITRE 4

Des territoires Institutionnels sans territorialité ?

A l'issue de cette réflexion sur la "fonction territoriale" des services publics locaux, il n'est sans doute pas inutile de revenir sur le cheminement proposé qui, dans une certaine mesure, retrace un aspect de notre évolution intellectuelle, de notre travail de thèse de doctorat à nos travaux les plus actuels. Ainsi, dès la fin de ce travail de thèse, un de nos regrets principaux concernait notre incapacité à répondre de façon véritablement satisfaisante à la question de la fonctionnalité des services publics locaux (qui pour nous renvoyait à la recherche d'une rationalité de l'action publique locale) comme à celle du rapport entre commune et habitants, en particulier telle que médiatisée par les services publics locaux.

Le cheminement ici retracé ne propose pas de poursuivre frontalement la piste précédemment ouverte mais plutôt de revenir à son point de départ, à ses hypothèses (peut-être implicites parfois) initiales, pour défricher une autre piste possible. Ainsi, il ne s'agit désormais plus d'envisager une représentation essentiellement mono-fonctionnelle des services publics locaux (classement par partition) ou d'envisager une rationalité ontologique de l'action publique locale mais plutôt de proposer une analytique de ces services en essayant d'identifier des fonctions, renvoyant au fonctionnement économique et social de notre société, auquel chaque service considéré peut participer à sa manière. Cette piste nous semble plus féconde qui permet d'éviter, d'une part, l'ornière localiste en abandonnant la représentation de l'institution communale comme incarnation institutionnelle "naturelle" d'une communauté locale préexistante et, d'autre part, la tentation de justification des services par les "besoins " auxquels ils sont censés répondre en envisageant plutôt cette institution locale dans sa dimension de dispositif de fixation territoriale d'une population pour le compte de pouvoirs aux intérêts parfois divergents.

Nous avons alors essayé d'analyser une éventuelle "fonction territoriale" des services publics locaux comme participant d'une « normalisation sociale » telle que l'envisage Michel Foucault. La représentation de cette fonction, liant institutions locales et habitants, comme complexe, c'est-à-dire comme composée d'une dimension matérielle et d'une dimension idéelle, si elle est classique (distinction classique pratique/représentation), nous a paru pouvoir

néanmoins s'avérer intéressante pour peu que l'on ne la fasse pas fonctionner sous la forme d'une opposition binaire ou que l'on ne se situe pas exclusivement dans l'ordre des représentations, mais que l'on envisage plutôt leurs rapports¹⁹⁶.

Nos recherches historiques et nos travaux de terrains plus récents peuvent alors être relus et reliés dans l'optique d'une réflexion sur le rôle des services publics locaux dans la territorialisation des institutions et des hommes. Comme toute action publique, la production de services publics locaux comporte une dimension de territorialisation des institutions qui les développent. Ils constituent, dans une certaine mesure, une manifestation tangible de l'intérêt de ces institutions et de leur territoire, comme une tentative de légitimation *a posteriori* de leur existence aux yeux des habitants. On peut même considérer qu'ils définissent, ou tout au moins délimitent ces territoires en indiquant les limites territoriales de l'action de ces institutions publiques. Sur ce point, les transports urbains constituent peut-être l'élément le plus visible de la matérialisation du territoire d'une telle institution, autorité organisatrice. Reste à savoir si ce type d'action publique est véritablement producteur de territorialité pour les habitants concernés.

Pour tenter de répondre à cette question la proposition de S. Martin et J.-C. Pradeilles d'une distinction entre services "dispensés", services proposés par une commune dispensatrice de bienfaits, préoccupée d'égalité, de solidarité et de citoyenneté, et services "produits", soumis à la logique économique de la production et plus volontiers délégués à une structure intercommunale, a constitué pour nous une base d'analyse et de discussion essentielle. Cette distinction, largement utilisée dans cette partie, mérite alors sans doute d'être quelque peu explicitée et développée.

¹⁹⁶ M. GODELIER, *L'idéal et le matériel ; pensée, économie et sociétés*, Paris, Fayard, 348 p.

1. Dispense et production de services

Nous avons souligné la proximité de la distinction entre services "produits" et "dispensés" avec une dichotomie classique en droit public entre services publics à caractère industriel ou commercial (les S.P.I.C.) et services publics à caractère administratif (les S.P.A.). Le recours au droit permet ainsi d'éclairer et de préciser cette typologie binaire. Ainsi, Jean-François Auby¹⁹⁷, par exemple, présente la distinction juridique entre S.P.I.C. et S.P.A. telle qu'établie par la jurisprudence à partir du début des années vingt¹⁹⁸ en la fondant sur deux critères, un critère matériel et un critère organique. Le premier établit qu'est considérée comme S.P.I.C. une activité comparable à une activité exercée par une entreprise privée (et dont la gestion peut d'ailleurs être confiée à ce type d'organisation). Selon le critère organique « le service public industriel et commercial fonctionne grâce au prix versé par les usagers et entretient avec ces derniers des relations qui ont un caractère commercial. A l'inverse le service public administratif fonctionne grâce à des ressources fiscales (des taxes) ». Par ailleurs, cet auteur précise que ces critères « peuvent être complétés par une vision intuitive (le service public administratif a plus l'"essence" du service public que le service public industriel et commercial) »¹⁹⁹. Resterait alors à définir cette "essence" du service public, sans doute proche de l'image de « dispensatrice de bienfait » évoquée par S. Martin et J.-C. Pradelles. Jacques Chevallier, quant-à lui, après avoir rappelé que le service public est une « *réalité sociale et institutionnelle* » et également un « *régime juridique* » insiste sur sa dimension de « *mythe légitimant* : il sculpte l'image d'un Etat généreux, bienveillant, uniquement préoccupé du bien-être de ses sujets ; et la gestion publique apparaît tout entière inspirée par le souci de satisfaire le mieux possible les aspirations du public »²⁰⁰.

Ce rapide développement des spécificités des S.P.I.C. et des S.P.A. permet alors d'explicitier plus clairement la distinction proposée entre services "produits" et services "dispensés" en la traduisant par un jeu d'oppositions relatives à un certain nombre de caractéristiques de ces services.

¹⁹⁷ J.-F. AUBY, *Les services publics locaux*, Paris, P.U.F., coll. "Que-sais-je ? ", 1982, 127p.

¹⁹⁸ Voir le célèbre du Tribunal des Conflits dit "bac d'Eloka" ; "T.C. 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain", in R. CASSIN, M. WALINE (sous la dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 4^{ème} éd., 1965, pp. 160-164.

¹⁹⁹ J.-F. AUBY, op. cit., p.19.

²⁰⁰ J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, P.U.F., Coll. « Que-sais-je ? », 2^{ème} éd., 1991, p. 3, souligné par l'auteur ; voir également p. 33 et s.

Tableau 6 : Services "produits", services "dispensés", tentative d'élucidation

Service Caractéristiques	"produit"	"dispensé"
Correspondance juridique	S.P.I.C.	S.P.A.
Représentation du destinataire	Consommateur, client	Usager
Prix du service pour l'utilisateur	Payant	Gratuit
Financement principal	Privé (tarif, prix)	Public (impôt)
Modèle de gestion	Privé	Public
Type de consommation	Individuelle	Collective
Représentations produites	Individualistes	Communautaires

D'une certaine manière cette distinction manifeste au sein même des services publics une opposition entre logiques et modes de faire publics et privés. On comprend alors bien le séisme causé en 1921 par le désormais célèbre arrêt « *Bac d'Eloka* » lorsqu'il a introduit la nouvelle catégorie des services publics à caractère industriel ou commercial, une formule relevant de l'oxymoron, juxtaposant le service public et son envers, la logique privée de l'économie marchande. Cette reconnaissance de la possibilité de l'exploitation d'un service public dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée (et donc relevant de la compétence judiciaire) a permis l'apparition d'une tension au sein des S.P.I.C. et peut-être, plus fondamentalement, au sein de l'ensemble des services publics, entre logiques d'action publiques (référence au service public et, au delà, à l'intérêt général) et logiques de gestion privées.

La distinction établie par S. Martin et J.-C. Pradeilles entre des services "dispensés" producteurs de territorialité et des services "produits" inscrits dans des logiques économiques qui ne le sont pas, renvoie en fin de compte à une opposition entre, d'une part, sphère publique et logique de service public et, d'autre part, sphère privée et logique économique, qui n'entretiennent bien entendu pas le même rapport aux individus et aux territoires.

2. SERVICES PUBLICS LOCAUX ET TERRITOIRES Institutionnels

En ce qui concerne les services "produits", l'analyse d'un service tel que la distribution d'eau potable semble corroborer l'affirmation selon laquelle ces services ne sauraient être producteurs de territorialité pour les citoyens-clients desservis. Ces services sont souvent produits dans un cadre territorial complexe et méconnu. En effet les territoires de gestion de ces services, le plus souvent intercommunaux ont en outre tendance à distinguer aujourd'hui de plus en plus production et distribution d'eau potable à travers l'emboîtement d'un EPCI de distribution adhérent d'un syndicat mixte de production. Ces montages territoriaux manifestant des organisations productives imposées par des logiques technico-économiques complexes sont souvent ignorés des destinataires de ces services qui ont par contre tendance à se considérer comme clients captifs d'un prestataire privé. Il paraît alors difficile de considérer avec Gabriel Dupuy, que ce type de service peut être producteur de "solidarité", l'économie et la sphère économique n'envisagent les individus que dans leurs dimensions de producteurs ou de consommateurs. Il ne semble pas que la relation marchande imposée à son client par un prestataire (en position de monopole local qui plus est) puisse être créatrice d'un sentiment d'appartenance à une communauté territoriale. Par contre, l'impossibilité de consommer est sans doute, elle, génératrice d'un sentiment d'exclusion de la société (« de consommation »²⁰¹ justement ?). Enfin, on peut noter que ces services peuvent produire, malgré eux, certaines formes de solidarité, à travers le développement d'associations de consommateurs s'opposant aux prestataires de certains services (distribution d'eau, par exemple) et découvrant ainsi des territoires de "solidarité" imposés. Ces formes de solidarité ne sont générées qu'en réaction contre le réseau et son gestionnaire et elles mobilisent souvent l'idéologie du service public contre les pratiques monopolistes marchandes de ces gestionnaires.

Par ailleurs, le cas de la distribution d'eau potable à Givors livre l'exemple d'une mutation intéressante en montrant comment un service initialement envisagé comme un bienfait dispensé à l'ensemble de la commune se transforme, aux cours des années vingt, au moment de l'élaboration finale du projet et de sa réalisation, en un service soumis aux logiques économiques de la production. Nous aurions pu confirmer ce mouvement en évoquant également la question de la desserte des écarts de la commune, posée d'abord comme

indispensable pour faire bénéficier tous les habitants du service, puis soumise à un calcul économique de la rentabilité de l'investissement public complémentaire que cette desserte impose.

Il semble alors que l'on puisse faire l'hypothèse d'un mouvement historique de déplacement de la frontière entre services "dispensés" et services "produits" qui a tendance à réduire le domaine des premiers. Cette frontière évoquée se déplacerait donc dans le sens d'une intégration progressive par les services publics locaux des logiques économiques marchandes du secteur privé.

Pour être confirmée, l'hypothèse mérite d'être confrontée à l'analyse des évolutions affectant les services jusqu'ici considérés comme "dispensés". Ici le sens des évolutions paraît plus difficile à repérer.

L'apparition, principalement depuis le milieu des années quatre-vingts, de politiques locales concernant des services traditionnellement "dispensés"- en particulier dans les domaines du sport, de la culture, de l'animation ou des loisirs - qui mettent en avant une recherche de "qualité" des prestations (enseignement, manifestations ou spectacles) peut donner lieu à des analyses diverses et parfois même divergentes à l'image des objectifs qui guident ces politiques. Nous avons vu que ces politiques pouvaient considérer la recherche de qualité comme un moyen de développer une communication municipale en direction d'un public interne et/ou externe. Certaines manifestent ainsi clairement l'adoption de la logique économique (image du "maire entrepreneur") du marketing territorial, consécutive à l'abandon par l'Etat d'un modèle d'Etat aménageur et favorisée par le mouvement de décentralisation initié au début des années quatre-vingts. Mais si les actions de communication de certains services publics locaux visent sans doute à imposer à un public essentiellement externe une image de dynamisme dont on espère de putatives retombées économiques, peut-être parviennent-elles également à créer ou alimenter un sentiment de territorialité, un certain patriotisme de cité, par le succès d'une grande équipe sportive ou le renom d'un festival, à l'instar d'un "effet coupe du monde" pour les habitants du territoire national. Néanmoins, il est probable qu'à l'enthousiasme des uns réponde l'indifférence ou la réprobation des autres pour ce type d'utilisation des ressources locales.

Nous avons également noté les évolutions récentes manifestées par la mise en avant de la notion d'"animation". Compte tenu du caractère très récent de ce nouvel objectif assigné à

²⁰¹ J. BAUDRILLARD, *La société de consommation*, Paris, Denoël, 1970, 318 p.

certain services publics locaux et dans l'attente d'investigations complémentaires deux hypothèses nous paraissent susceptibles d'être formulées. On peut tout d'abord estimer que ce nouvel objectif ne remet pas en cause la tendance lourde de l'inscription de ces services dans la logique marchande, il ne s'agirait alors que de la recherche d'une plus vaste "clientèle", de nouveaux consommateurs locaux potentiels. Mais on peut également considérer que ce nouvel objectif marque un certain "retour de balancier", vis à vis de la tendance à l'instrumentalisation des services dans le cadre de politiques de marketing territorial privilégiant les publics externes. Même si elle ne remet pas forcément en cause la tendance lourde que nous avons précédemment repérée, elle marque peut-être l'apparition ou le retour d'un souci de mettre ces services à la portée de tous et d'alimenter un sentiment d'appartenance à une communauté à travers la mise en place d'initiatives ponctuelles ou de manifestations à l'échelle locale. Il s'agirait peut-être alors d'un retour de "l'aspect *service public*" sans doute un peu trop oublié depuis ces vingt dernières années. Il nous semble que l'on pourrait alors rapprocher cette évolution des démarches engagées dans certains services définitivement "produits" (eau, électricité, téléphone) pour éviter que les populations les plus défavorisées se voient refuser ou supprimer l'accès à ces services désormais considérés comme essentiels.

Face à la difficulté de trancher encore en ce qui concerne ce second type de service, il nous semblerait utile de nous intéresser désormais aux types de relations liant autorités publiques responsables et prestataires des services. Peut-on ainsi repérer un modèle dominant pour la gestion de ces services ? A quels types de rapports conduit-il ? Corrobore-t-il notre hypothèse d'un mouvement historique de développement des logiques marchandes au détriment des logiques de service public ? Enfin, quelles peuvent en être les conséquences sociales ?

PARTIE 2

LA GESTION DELEGUEE

MODELE ET PRATIQUES DES RELATIONS PUBLIC-PRIVE

CHAPITRE 1

La gestion déléguée, un modèle de gestion pour les services publics locaux

Nous avons précédemment constaté que, de la distribution d'eau potable au sport ou à la culture en passant par le ramassage des ordures ménagères, l'action sociale ou la restauration scolaire, chaque commune française constitue le lieu de production d'un grand nombre de services publics locaux remplissant les fonctions les plus variées. Si l'on s'intéresse cette fois aux modalités de ces productions, aux acteurs et aux relations qui les lient en vue de la production de ces services, ceux-ci apparaissent alors comme tout aussi multiples et divers. Cette production met en scène une multitude d'acteurs aux logiques variées, entretenant des relations parfois difficile à analyser, pour peu que l'on ne s'arrête pas à une représentation du type "Représentation graphique de gouvernement urbain dans l'agglomération lyonnaise".

Pour notre part, nous nous proposons d'essayer d'identifier les acteurs impliqués dans la production des services publics locaux puis d'analyser leurs relations et de comprendre leurs logiques et stratégies.

Dans le cas des services publics que le droit public considère comme Services Publics à caractère Industriel ou Commercial (SPIC), les relations entre *l'autorité organisatrice* publique, responsable du service, et un éventuel *prestataire* privé, chargé par elle d'en assurer la gestion, prennent la forme de contrats que le droit est en mesure de qualifier au regard de certains critères. Les droits et devoirs de chacun pour la gestion du service considéré sont alors assez clairement définis et peuvent servir de base à une analyse sociologique du fonctionnement de ce système d'acteur. Ainsi, Dominique Lorrain propose-t-il de parler d'un "modèle français des services urbains"²⁰² pour décrire ce fonctionnement dont le cadre juridique précédemment évoqué constitue à la fois la matrice et l'empreinte.

Pour les services publics locaux que le droit ne considère pas comme des SPIC, le repérage des acteurs, puis l'analyse de leurs relations, logiques et stratégies suppose la construction préalable d'outils d'analyse adaptés.

²⁰² D. LORRAIN, "Le modèle français de services urbains", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 39-58.

Le cadre juridique des modes de gestion des SPIC ainsi que les analyses développées par D. Lorrain dans le cas de leur gestion déléguée peuvent donc constituer un point de départ pour des analyses portant sur les deux familles de services publics locaux identifiées, ceux qui constituent des SPIC et ceux qui n'en sont pas. Pour les premiers il s'agira de discuter ces analyses et d'avancer vers une analyse plus fine des relations, logiques et stratégies développées par l'ensemble des services impliqués dans la production des ces services. Pour les deuxièmes, le cadre juridique de la production des SPIC peut constituer, par analogie, la base d'une analyse de la production de ces services.

1. DES MODES DE GESTION DES SPIC A UNE ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.

Il n'est sans doute pas utile ici d'entrer dans des considérations juridiques poussées concernant l'épineuse question de la définition des SPIC qui, aux dires même des plus éminents spécialistes constitue « l'une des difficultés majeures du droit administratif car jamais, ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont réussi à dégager – tout simplement parce-qu'il n'en existe pas – un critère simple d'identification »²⁰³. Abandonnant l'ambition d'une définition positive de ces services, les juristes s'en tiennent plus modestement à un "faisceau d'indices" : « l'objet du service (activité analogue à celle des particuliers), l'origine de ses ressources (principalement perçues sur les utilisateurs ou clients du service), les modalités de son fonctionnement (aménagement comparable à celui d'entreprises privées du même type) »²⁰⁴. Sont alors considérés comme SPIC, en l'état actuel de la jurisprudence, les services publics locaux suivants: le service extérieur des pompes funèbres, les abattoirs, la production et la distribution d'eau potable, l'assainissement et l'épuration des eaux usées, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, les transports collectifs urbains, la distribution d'énergie (électricité, gaz, chauffage urbain), le stationnement payant hors et sur voirie, la fourrière, la restauration scolaire, le câble et, de plus en plus, la gestion d'équipements publics, sportifs notamment.

²⁰³ J.-F. LACHAUME, *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, p. 59.

²⁰⁴ D. LINOTTE, A. MESTRE, *Services publics et droit public économique*, Paris, LITEC, tome 1., 1982, p. 66.

Ces services publics, auxquels le droit reconnaît un caractère "industriel ou commercial", sont certes soumis à des obligations, et bénéficient de prérogatives, communes à tous les services publics (égalité, continuité, adaptabilité, primauté) mais doivent être exploités de façon comparable à des activités privées et peuvent donc donner lieu à délégation de gestion à un prestataire privé. Le droit envisage donc des modes de gestion directe et des modes de gestion déléguée (voir *Tableau 1*).

D'un point de vue historique, Dominique Lorrain note que, si au XIX^e siècle la régie et la concession constituaient deux modes de gestion uniques qui s'opposaient point pour point, la réalité s'est depuis notablement complexifiée. En effet, jusqu'à la Première Guerre mondiale, les modes de gestions possibles étaient clairs et tranchés,

« on avait d'un côté, avec un exploitant public, une propriété publique des immobilisations et dans ce cas là on était dans le régime de la régie. Lorsqu'on avait une propriété privée des immobilisations, on avait un exploitant privé et on était dans le régime de la concession. Le régime de notre droit public était quelque chose de parfaitement limpide et cartésien: propriété publique, exploitant public-régie; propriété privée, exploitant privé-concession »²⁰⁵.

Néanmoins, à partir des années vingt, d'une part, sont apparus, pour des raisons diverses, des contrats tels que l'affermage, la gérance, la régie intéressée et, d'autre part, s'est développée la possibilité, dans le cas d'une régie, du recours plus ou moins systématique à des entreprises privées dans le cadre de marchés de travaux, marchés d'exploitation, ou conventions d'entretien. Les pratiques ont donc nuancé l'opposition primitive régie/concession pour donner naissance à des modes de partenariat public-privé plus complexes. Pour Dominique Lorrain, « les deux formes d'origine la concession pure et la régie pure sont résiduelles [...] Quant à l'essentiel des formes juridiques qui se sont imposées elles tournent toutes autour de deux grandes catégories, qui sont soit l'affermage, soit ce que je réunis en une seule forme la régie intéressée-gérance »²⁰⁶.

Du côté de la gestion publique, on peut signaler que plus de 90% des régies existantes sont aujourd'hui des régies simples même si ce mode de gestion a été très souvent décrié pour son inefficacité et les risques qu'il ferait courir aux deniers publics. Ainsi, un décret loi de 1926 prévoyait la disparition des régies communales sauf dérogation préfectorale, tandis qu'une loi du 30 décembre 1930 autorisa les communes à conserver celles dont elles disposaient avant

²⁰⁵: D. LORRAIN, "Mode de gestion des services publics industriels et commerciaux", *Gestion des services urbains*, Compte rendu de la 2ème Rencontre régionale de l'INUDEL, Annecy, le 28 novembre 1986, Ronéo, p. 4.

²⁰⁶: *ibidem*, p.7, souligné par l'auteur.

Tableau 1 : Les modes de gestion des SPIC

La gestion directe est "un mode de gestion dans lequel la collectivité locale gère directement le service dans un cadre qui lui est proposé par la réglementation publique"²⁰⁷. Néanmoins le droit connaît trois grands types de régies.

– la *régie directe*, ou *régie simple*, correspond à « un simple service spécialisé, dont le personnel et le fonctionnement sont placés sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité [...] et qui, vis à vis des tiers ou des usagers, ne se détache pas de cette dernière »²⁰⁸. En principe, le prix payé par les usagers doit couvrir les dépenses du service. Les opérations financières et comptables sont intégrées au budget de la collectivité. Néanmoins, pour les communes de plus de 2000 habitants la tenue d'une comptabilité distincte est imposée pour certains services (eau, assainissement, ordures ménagères).

– la *régie autonome*, ou *régie dotée de l'autonomie financière*, ne se distingue pas juridiquement de sa collectivité de rattachement (*i.e.* ne dispose pas d'une personnalité morale) mais dispose d'un budget annexe et d'organes de direction distincts: conseil d'exploitation et directeur. Ce type de régie est ainsi censé disposer d'organes de gestion spécialisés plus efficaces que ceux d'une régie directe.

– la *régie personnalisée* est à la fois dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Introduite par un décret du 19 octobre 1959, il s'agit d'un véritable établissement public²⁰⁹ distinct de sa collectivité de rattachement. Cet établissement public dispose d'un Conseil d'administration dont les membres sont nommés par le Conseil municipal. Le directeur de l'établissement public, qui « représente la régie dans tous les actes de la vie civile et prépare le budget »²¹⁰ est nommé par le maire sur proposition du Conseil d'administration. Si l'organisation du service est soumise au droit public, son fonctionnement (et son personnel) est soumis au droit privé. Enfin, la régie personnalisée possède un patrimoine distinct de celui de sa collectivité support.

La gestion déléguée, quant-à elle, correspond à une gestion assurée par un personne morale autre que la collectivité organisatrice ou l'établissement public créé par elle à cet effet. Le droit distingue alors quatre grands types de contrats de délégation de service public.

²⁰⁷ J. CARLES, J. DUPUIS, *Service public local gestion publique, gestion privée?*, Levallois-Perret, Nouvelles Editions Fiduciaires, 1989, p. 72.

²⁰⁸ J.-F. AUBY, *Les services publics locaux*, Paris, P.U.F., coll. "Que-sais-je ?", 1982, p. 30.

²⁰⁹ : E.P.I.C.: Etablissement Public Industriel et Commercial.

– la *concession "pure"*, appelée parfois *concession de service et de travail public*, correspond à un contrat dans lequel le concessionnaire est chargé de réaliser les investissements nécessaires au fonctionnement du service et d'assurer le fonctionnement du service à ses risques et périls, en se rémunérant directement auprès de l'utilisateur. La durée de la concession est généralement longue pour permettre un amortissement des investissements réalisés qui deviennent propriété de la collectivité à l'issue du contrat.

Au XIX^{ème} siècle l'apparition de services urbains fonctionna généralement sur ce type de contrat: des entreprises privées se chargèrent ainsi à leurs risques et périls d'organiser un service de distribution d'eau potable, des lignes de transport urbain...

– l'*affermage* correspond uniquement à une concession de service public dans la mesure où les investissements sont financés par la collectivité qui charge l'agent privé de faire fonctionner le service à ses risques et périls en se rémunérant directement auprès de l'utilisateur. Une part du tarif perçu (la surtaxe) est rétrocédée à la collectivité pour financer les investissements et les travaux qui, contractuellement, reviennent à sa charge. En principe la durée du contrat est moins longue que pour une concession pure.

– la *régie intéressée* permet à la collectivité de charger son régisseur de faire fonctionner le service pour son compte, en percevant éventuellement un tarif, déterminé en accord des deux parties, pour le compte de la collectivité. Le régisseur reçoit de la collectivité une rémunération forfaitaire auquel s'ajoute un intéressement aux résultats. La durée du contrat peut ici être courte.

– la *gérance* est un contrat proche du précédent, néanmoins le gérant n'est généralement pas associé à la détermination du tarif et ne perçoit qu'une rémunération forfaitaire, sans intéressement.

²¹⁰ J. BOZEC, "Le service public à caractère industriel et commercial: état des lieux juridique", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 19.

1926. Néanmoins, malgré des réticences juridiques nombreuses, le mode de gestion direct reste très développé en raison de sa simplicité puisque, en fait, on peut dire de la régie que « ce qui la caractérise, c'est qu'elle n'existe pas, ou plus exactement qu'elle ne se distingue pas de la commune »²¹¹.

1.1. ANALYSE DES MODES DE GESTION DES SPIC

Il est possible, comme en atteste notre *Tableau 2*, de distinguer trois grandes familles de modes de gestion possibles à partir de deux critères simples, relatifs, pour le premier au financement des investissements et, pour le second, au fonctionnement du service.

Tableau 2 : Caractérisation des modes de gestions des SPIC

Fonctionnement	Investissement	
	<i>Public</i>	<i>Privé</i>
<i>Public</i>	Régie	
<i>Privé</i>	Affermage, Gérance	Concession

Il est donc possible d'établir une typologie des différents modes de gestion des SPIC à partir de deux questions simples :

1. *Qui est propriétaire des immobilisations (investissement)?*
2. *Qui assure le fonctionnement du service?*

Cette typologie peut même être affinée pour peu que l'on se penche sur le mode de financement du service:

3. *Comment le prestataire de service est-il rémunéré?*

Cette question permet la distinction entre affermage, d'une part, et gérance et régie intéressée d'autre part. En effet, une rémunération par la commune indique une gérance ou une régie intéressée (le tarif perçu l'est pour le compte de la commune), alors qu'une rémunération

²¹¹ J.-F. AUBY, *op. cit.*, p. 30.

auprès de l'utilisateur permet de conclure à un affermage (même si certains contrats peuvent prévoir une garantie de recette).

1.2. DES SPIC A L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Cette méthodologie d'analyse établie pour un SPIC n'a bien entendu pas abordé la question de l'identité de l'autorité organisatrice, ni de son existence puisque nous nous étions placé dans le cas d'un service public au sens juridique du terme, en d'autres termes, d'une activité "assumée" par une institution publique. Ici l'autorité organisatrice du service constituait donc une donnée juridique initiale et nous ne nous intéressions alors qu'au mode de gestion adopté par cette autorité organisatrice. De même pour le prestataire impliqué dans cette production.

Si l'on se place dans un cas général où il s'agit d'analyser les rôles et les relations entre différents acteurs impliqués dans la gestion d'un service public local, l'autorité organisatrice et le prestataire restent à identifier. Ainsi, et même dans le cas d'un SPIC, l'autorité organisatrice peut être soit la commune, soit, par délégation de compétence, un établissement public de coopération intercommunale à identifier. D'autre part, pour de nombreux autres services publics locaux l'organisation définissant la prestation peut n'être ni la commune ni un établissement public de coopération intercommunale. On peut ainsi constater que

- d'une part, la commune délivre des prestations pour le compte de l'Etat (cas de l'état civil, par exemple); il s'agit donc de prestations définies et contrôlées par l'Etat alors qu'elles sont rendues par la commune;
- d'autre part, la commune participe à la production de services dont elle ne maîtrise pas directement la définition, à travers le versement de subventions à des associations ou la mise à disposition d'équipements nécessaires à la production d'un service par une association.

Avant d'en proposer une analyse des rôles dans la production d'un service public local, notre grille devra donc permettre un repérage de ces deux acteurs fondamentaux que constituent ceux que le droit appelle, dans le cas d'un SPIC, l'"autorité organisatrice" et le "prestataire" dans le cas d'un SPIC. Il convient donc d'introduire deux questions préalables pour identifier ces deux acteurs avant de passer à l'analyse de leurs rapports :

1. *Qui définit le service-prestation?*
2. *Qui rend le service-prestation?*
3. *Qui est propriétaire des immobilisations?*

4. Comment le fonctionnement du service est-il financé?

Dans la mesure où il s'agit désormais d'étendre cette analyse à tout service public local, nous proposons d'utiliser les termes d'*autorité organisatrice* et de *prestataire* non pas dans leur acception strictement juridique mais plutôt, et par analogie, dans une acception sociologique.

– L'"*autorité organisatrice*" est l'acteur qui a pris l'initiative de la création du service, qui a défini les modalités de la prestation et peut décider de faire ou de faire faire. Dans le cas où cette *autorité organisatrice* est de nature publique, on pourra parler de service public au sens juridique du terme. Par ailleurs nous parlerons de service public local même lorsque l'*autorité organisatrice* n'est pas la commune pourvu que celle-ci intervienne dans la production du service de quelque façon que ce soit;

– Le "*prestataire*" est l'acteur qui rend concrètement le service-prestation, celui qui est au contact du destinataire de la prestation produite.

Le repérage pour l'ensemble des services publics locaux des autorités organisatrices et des prestataires suppose un travail fin et systématique tel que celui réalisé dans le cadre de notre thèse de doctorat et pour trois communes rhône-alpines²¹². On constate alors que, d'un point de vue général, en France, les autorités organisatrices (au sens où nous employons ce terme) des services publics locaux sont susceptibles d'être aussi bien publiques que privées (*Tableau 3*):

1.2.1. Des autorités organisatrices publiques

– *la commune* ;

– *le département*, identifié pour son action dans le domaine sanitaire et social, autorité organisatrice pour l'aide sociale légale ou pour les services rendus par les centres médico-sociaux, au niveau communal ;

– *l'Etat*, présent pour l'Etat-civil ou la police, par exemple ; nous l'avons considéré comme une "collectivité territoriale", en conférant à ce terme un sens plus général que celui que lui donne le droit ;

²¹² Voir S. PETITET, "Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux, méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3/1994; pp. 453-477.

des établissements publics nombreux et variés, établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, de communes, districts, syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple), directement liés à la commune (le Centre Communal d'Action Sociale) ou créé pour la gestion d'un établissement spécialisé et regroupant des acteurs publics variés (par exemple l'établissement public gestionnaire d'une MAPAD, Maison d'Accueil pour les Personnes Agées Dépendantes).

1.2.2. Des autorités organisatrices privées

Sous le statut privé d'association "loi de 1901", on rencontre des organisations de natures variées.

– *des associations paramunicipales*, offices municipaux, association de gestion des restaurants scolaires, etc. ;

– *des associations locales "indépendantes"*²¹³, en tous cas non paramunicipales, elles sont plus indépendantes de la municipalité ; nombreuses dans le domaine culturel, sportif ou social, elles proposent des services à leurs adhérents, actifs ou passifs ;

– *des associations liées à une structure nationale*, qu'il s'agisse d'associations appartenant à une réseau associatif national (Club Léo-Langrange, Maison des Jeunes et de la Culture) ou d'associations locales de gestion des centres sociaux mis en place au niveau local par la Caisse d'Allocation Familiale, par exemple.

Tableau 3 : Typologie des autorités organisatrices

Organisations Publiques	1	PU1: commune
	2	PU2: autre collectivité territoriale
	3	PU3: établissement public
Organisations Privées	4	PR1: association paramunicipale
	5	PR2: association locale "indépendante"

²¹³ L'usage des guillemets nous paraît ici de rigueur tant est généralement relative l'indépendance des associations les plus importantes, en raison du rôle souvent actif qu'y jouent les élus municipaux. En effet, s'il n'existe pas de lien organique entre la municipalité et ces associations, des liens informels, passant par des élus municipaux, existent fréquemment.

	6	PR3: association liée à une structure nationale
--	---	---

1.2.3. Les prestataires

De la même façon on peut identifier les prestataires potentiels des services publics locaux (*Tableau 4*). D'une manière générale, outre les acteurs susceptibles d'être autorité organisatrice, on rencontre également en France des entreprises privées prestataires de services parmi lesquelles nous avons distingué les SEM (Sociétés d'Economie Mixte), dont le capital est majoritairement détenu par des institutions publiques.

Tableau 4 : Typologie des prestataires de service

Organisations Publiques	1	PU1: commune
	2	PU2: autre collectivité territoriale
	3	PU3: établissement public
Organisations Privées	4	PR1: association paramunicipale
	5	PR2: association locale "indépendante"
	6	PR3: association liée à une structure nationale
	7	PR4: Société d'Economie Mixte
	8	PR5: entreprise privée sauf SEM

2. Une analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux

La méthodologie d'analyse que nous avons pu construire en nous inspirant d'une analyse assez simple des modes de gestion des SPIC permet donc, dans un premier temps, à partir des deux premières questions, de repérer deux acteurs et deux rôles fondamentaux dans la production d'un service public local. On pourrait choisir de poursuivre l'analyse pour tous les services publics locaux en repérant scrupuleusement autorité organisatrice et prestataire pour chaque service puis en poursuivant l'analyse. Néanmoins, dans la mesure où l'institution communale, d'une part, apparaît comme un acteur important de la production des services publics locaux, et, d'autre part, constitue un objet central pour les problématiques que nous souhaitons aborder, nous proposons de recentrer notre analyse sur cet acteur public, en

particulier en utilisant notre méthodologie d'analyse vers l'analyse de son rôle de cette production.

2.1. UN GRAND NOMBRE DE POSSIBILITES

Ainsi, utilisée pour étudier le rôle de la commune dans la production des services publics locaux, notre méthodologie d'analyse peut être présentée sous la forme d'un tableau (*Tableau 5*) présentant l'ensemble des cas de figures envisageables.

Tableau 5 : Analyse de l'intervention communale dans la prestation des services publics locaux

La commune définit la prestation	oui					non				
Elle rend la prestation	(1)	non				(6)	non			
Elle possède les immobilisations		oui		non			oui		non	
Elle participe financièrement au fonctionnement		oui (2)	non (3)	oui (4)	non (5)		oui (7)	non (8)	oui (9)	non (10)

Ce tableau fait apparaître dix cas de figures possibles, possibilités théoriques issues du croisement des réponses binaires aux quatre questions définies précédemment et formulées en direction de l'institution communale. Certes initialement théoriques ces dix cas trouvent leur illustration dans la grande variété des situations rencontrées en matière de gestion des services publics locaux.

a. La commune est l'autorité organisatrice du service

Le *cas (1)* correspond à un service défini et rendu par la commune, on pourra parler d'un service produit en *régie directe*.

Les *cas (2) à (5)* correspondent à des situations de gestion déléguée, le service est défini par la commune, il est rendu par une autre organisation. Dans le cas d'un SPIC on retrouve les contrats de gérance ou de régie intéressée dans le *cas (2)*, celui d'affermage avec le *cas (3)* et la concession "pure" avec le *cas (5)*. Si l'on s'intéresse plutôt aux SPA, on retrouve également des illustration de ces cas de figures à travers les différents cas de convention qui peuvent lier une commune et une association, que celle-ci possède ou nous l'équipement indispensable à la production du service considéré. Le *cas (4)*, inconnu pour les SPIC peut alors être rencontré dans le cas d'une association, liée à une commune par une convention prévoyant un subventionnement, mais disposant, suite à un legs ou une donation, par exemple, de son propre équipement.

b. La commune n'est pas l'autorité organisatrice du service

Cette situation recouvre deux cas de figures tout à fait différents suivant qu'elle corresponde ou non à une délégation de compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le développement de l'intercommunalité se traduit en effet pour les communes par un transfert de compétences souvent important en direction des EPCI rapidement évoqués comme autorités organisatrices possibles (voir *supra*, Chap. 2, 1.2.1.). L'analyse pourrait alors être poursuivie en recentrant le questionnement autour des différents EPCI auxquels appartient la commune considérée.

Nous poursuivrons notre analyse en envisageant des services dont la compétence n'a pas été transférée à un EPCI.

Le *cas (6)* correspond alors à une situation dans laquelle la commune rend un service défini ailleurs. On pourra alors parler de *service rendu pour le compte d'un tiers*. C'est le cas de l'Etat-civil, par exemple mais on peut également imaginer un service défini par une autre collectivité locale et que la commune rend pour son compte. On peut envisager que ce tiers verse ou non une compensation financière à la commune pour la prestation de ce service.

Les *cas (7) à (9)* correspondent à des situations où la commune apparaît comme simple *partenaire* dans la production d'un service qu'elle n'a pas défini. On peut alors décliner différents cas de figures possibles.

L'organisation prestataire du service peut utiliser des infrastructures ou équipements communaux et recevoir une aide financière pour son fonctionnement (*cas (7)*). C'est le cas, par exemple, lorsqu'une association, dans le domaine sportif ou culturel utilise un équipement communal et reçoit une subvention d'aide au fonctionnement pour proposer une prestation en direction de ses usagers-adhérents. Le *cas (8)*, voisin du précédent, correspond à une situation dans laquelle l'organisation prestataire du service, une association, par exemple, utilise donc une infrastructure ou un équipement communal mais ne reçoit aucune aide financière pour son fonctionnement.

L'organisation prestataire du service peut posséder les immobilisations mais recevoir une aide municipale pour son fonctionnement (*cas (9)*). Elle peut aussi ne pas en recevoir (*cas (10)*), la participation communale pouvant alors prendre une autre forme, la mise à disposition de personnel, par exemple.

2.2. L'émergence de la figure de l'*autorité organisatrice délégante*

Centrée sur l'analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux et, en particulier, vis-à-vis d'un prestataire éventuel autre qu'elle-même (*cas (2) à (5) et (7) à (10)*), cette grille conduit à repérer un certain décalage entre, d'une part, le rôle principalement joué par la commune dans la production des services public locaux et, d'autre part, la production de l'image d'une commune omni-présente. Par ailleurs, elle permet également de s'intéresser au sens, dans la double acception de direction et de signification, des évolutions en cours depuis une vingtaine d'années.

2.2.1. Une commune assez peu prestataire

Si l'institution communale cultive volontiers, comme nous allons le voir, l'image d'acteur central de la vie communale, dans le même temps elle semble devenir de moins en moins prestataire de services publics locaux.

On peut tout d'abord noter, du côté des services "d'équipement structurant", services-réseaux, que l'importance de la coopération intercommunale est souvent telle que, par délégation de compétence, la commune ne constitue désormais plus l'autorité organisatrice d'un nombre souvent important de services, par ailleurs généralement délégués par l'EPCI responsable.

Pour les SPIC dont elle demeure l'autorité organisatrice, on note également souvent une tendance à la délégation de gestion.

En outre, du côté des services "collectifs d'assistance", la tendance générale est également plutôt au désengagement du côté de la prestation, en faveur du milieu associatif.

2.2.2. L'image d'une commune omniprésente

On peut considérer que le mouvement de décentralisation initié en 1982 correspond pour les communes à la reconnaissance, autant symbolique que pratique, par l'Etat, de leur légitimité à intervenir dans de larges pans de la vie locale. Cette mise en avant de l'échelon local s'est traduit par un développement important de l'information et de la communication municipales. Ce phénomène nous paraît constituer une évolution importante qui s'exprime non seulement au niveau global de la mairie, mais également dans chacun de ses services.

a. Des formes diverses et parfois éphémères

Cette fonction d'information - communication a pris des formes multiples et des canaux variés.

Elle a bien entendu utilisé des "moyens de communication", qu'ils soient traditionnels (journal, affichage) ou plus liés à des techniques modernes (radios locales, téléphones "verts", serveurs Minitel puis sites Internet...). Elle prend des formes de plus en plus variées: le traditionnel bulletin municipal est désormais mensuel avec d'éventuels "suppléments" ou "hors série" thématiques, s'y ajoute parfois une feuille d'information hebdomadaire. Les mairies lancent des campagnes d'affichage et utilisent des panneaux d'information "Decaux". Dès le milieu des années quatre-vingts de nombreuses villes disposent d'un serveur Minitel, à la fin des années quatre-vingt dix elles peuvent avoir mis en place un site Internet. Dans le domaine des "nouvelles technologies" du moment, on note parfois des effets de modes ; ainsi certains "3614" pompeusement mis en place s'endorment rapidement, des "téléphones verts" tombent en désuétude, des chaînes radiophoniques ou télévisuelles municipales n'émettent plus, et ce sera sans doute également le lot de certains services Internet. Il s'agit alors probablement plus d'afficher une image de dynamisme et de modernité que de véritablement communiquer.

Cette volonté d'informer et de communiquer s'est également souvent traduite par la mise en place de nouveaux services d'information spécialisés. Ainsi de nombreuses mairies ont mis en place dès la fin des années quatre-vingts des lieux d'information spécialisés en direction de publics ciblés. A titre d'exemple, Vienne ouvre un "Point Information Jeunesse" en 1989, Villefranche-sur-Saône, un "Bureau Information Jeunesse" en 1990 et un "Point d'accueil Personnes Agées" en 1992.

Enfin, cette volonté d'informer et de communiquer a pu également se traduire dans les orientations médiatiques données à certains services publics locaux sous couvert de promotion de la "qualité" des prestations (voir *supra*). Ainsi, dans les domaines de la culture ou du sport, les mairies ont souvent tendance à privilégier les actions les plus visibles, voire médiatique, non seulement en ce qui concerne leur propre action, mais également, à travers leur politique de subventionnement, pour ce qui est de l'action du milieu associatif local. Cette politique d'information - communication peut parfois se traduire par une réorganisation de certains services municipaux, comme à Villefranche-sur-Saône, où, en 1992, le "Service Jeunesse" de la mairie s'est restructuré autour de trois secteurs : "Information des Jeunes", "Animation - loisirs" et "Événementiel".

b. Un message identique

Si l'information produite semble aussi variée que les moyens utilisés, l'ensemble de ces actions d'information – communication a tendance à présenter l'institution communale, la mairie comme l'acteur central de la vie communale ; elle parle du et pour le territoire communal. L'information municipale représente, bien entendu, essentiellement la voix de la mairie, mais si elle met en avant l'action municipale, elle ne s'y cantonne pas, bien au contraire, elle entend informer les habitants de tout ce qui, au niveau local, peut les concerner. Il ne s'agit pas seulement d'informer sur ce que fait la mairie mais aussi sur ce qui est fait sur le territoire communal, sur les services proposés par la mairie mais également sur les services disponibles localement. Les points d'informations municipaux, les brochures thématiques publiées par les services municipaux recensent l'ensemble des services dont les habitants peuvent bénéficier sur le territoire communal, que ces services aient ou non un lien avec l'institution communale.

A travers ces actions d'information - communication, la mairie se positionne comme le vecteur principal de toute information locale, disposant de toute information susceptible d'intéresser les habitants de la commune et susceptible de répondre à toute demande locale. Ainsi, l'information - communication municipale peut constituer non seulement un dispositif de *territorialisation* de l'institution communale mais également un dispositif de contrôle de ses nombreux prestataires et d'écoute de sa population.

2.2.3 La position d'*autorité organisatrice délégante*

L'apparente contradiction entre une commune de moins en moins prestataire et pourtant de plus en plus présente, ne se résoudrait-elle alors pas dans l'émergence de la figure d'une commune *autorité organisatrice délégante* essayant de jouer correctement ce rôle ?

a. Déléguer

Pour les services publics locaux que le droit considère comme des SPIC, alors même que l'institution communale en constitue l'autorité organisatrice on constate de longue date un double phénomène de délégation, qui s'est accéléré depuis vingt ans : la délégation de compétence à des EPCI et la délégation de gestion à des prestataires privés.

Pour les services publics locaux qui ne constituent pas des SPIC (des SPA, Services Publics Administratifs, le plus souvent) la délégation de compétence reste peu fréquente, l'intercommunalité concernant encore plutôt les équipements que les services eux-mêmes, alors que la délégation de gestion n'est pas envisageable d'un point de vue juridique même si elle apparaît à travers la question de la gestion de certains équipements (sportifs en particulier). On pourra sur ces deux points se remémorer le cas de Villefranche-sur-Saône et de son district (voir *supra*, Partie 1, Chap. 2).

Si l'on en reste à ceux de ces services pour lesquels la commune est susceptible d'être en relation avec le milieu associatif local (sport, culture, assistance, animation) il convient alors d'observer l'évolution de ces relations depuis une vingtaine d'années.

On peut considérer que, jusqu'au début des années quatre-vingts, *traditionnellement* l'institution communale joue vis-à-vis du milieu associatif local un rôle de *partenaire*, un acteur qui se contente d'accompagner l'action du milieu associatif, de lui apporter le soutien qu'il demande, mais qui ne pèse en rien sur la définition des services rendus par les associations. Ces services, définis et rendus par le secteur associatif, sont généralement produits avec une participation financière de la commune au fonctionnement (sous forme de subventions) et grâce à la mise à disposition d'équipements collectifs réalisés et entretenus par la commune (cas (7), les cas (8) à (10) sont également possibles). Dans ce modèle, la construction d'un équipement public et l'allocation de subventions aux différentes associations ne font pas l'objet d'une politique clairement établie mais constituent plutôt des réponses au lobbying entrepris par les associations présentes au niveau local. C'est donc au

coup par coup, sous la pression de telle ou telle association que la commune programme la construction de tel ou tel équipement indispensable à la production d'un service (terrain de sport, salle de spectacle, de répétition, *etc.*). Par ailleurs, la participation que la commune apporte au fonctionnement des associations sous forme de subventions n'est pas non plus liée à des objectifs municipaux mais plutôt aux poids respectifs des différentes associations locales.

Les modes d'allocations des subventions aux associations peuvent être les suivantes :

- La combinaison d'un saupoudrage général *symbolique* (en ce qu'il marque la reconnaissance par la commune de l'existence de l'association) et d'un subventionnement plus important pour les associations les plus puissantes (nombre d'adhérents, reconnaissance, identité des dirigeants...).
- La définition d'une manne attribuée globalement à un "Office municipal" (des sports, de la culture, *etc.*), association à laquelle adhèrent généralement toutes les associations du champ et qui se charge de répartir les subventions entre tous ses adhérents. Cette répartition s'effectue généralement suivant le même type de principe que précédemment.
- Enfin, il est fréquent que l'adjoint du domaine dispose d'une enveloppe (qualifiée de "soutien de projets") dont l'utilisation est laissée à sa discrétion.

On pourrait ainsi définir, pour les services des domaines de l'assistance, de l'éducation, du sport et de la culture, un modèle "traditionnel" dans lequel cohabiteraient, d'un côté des services produits par des associations pour lesquelles la commune joue le rôle de *partenaire*, et de l'autre des services produits en régie par la commune pour des secteurs laissés vacants par l'initiative associative locale.

Ce modèle nous semble aujourd'hui de plus en plus céder la place à un "nouveau" modèle mis en place par la volonté des élus locaux et dans lequel la commune tiendrait désormais un rôle *d'autorité organisatrice*, et les associations locales celui de *prestataire* pour le compte de la commune pour des services par elle définis (et contrôlés). Dans ce modèle, quel que soit le prestataire du service, la commune entend se positionner comme l'autorité organisatrice, c'est-à-dire comme l'acteur qui définit et contrôle le service produit. En outre, la commune peut choisir de rendre elle-même le service précédemment défini ou de faire en sorte qu'il soit rendu par une association locale. Le subventionnement des associations (aide au fonctionnement du service) ou la construction d'équipements sont alors des outils au service d'objectifs définis à la mairie. Dans le cadre de ce nouveau modèle, la mairie ne se contente

alors plus d'accompagner le milieu associatif local par un subventionnement ou la construction d'équipements en réponse à ses demandes ; elle entend au contraire orienter l'action des associations en fonction de ses propres objectifs. Ainsi la construction des équipements (sportifs, culturels, sociaux...) et l'aide aux associations (aides financières ou mise à disposition de personnel) ne sont plus liées à un quelconque lobbying mais aux objectifs municipaux dans le domaine considéré.

Ainsi, pour les élus communaux, les associations locales sont alors de plus en plus considérées comme des *prestataires* de services collectifs définis en mairie dont on attend compétence et professionnalisme si bien que les relations entre la commune et les associations peuvent devenir plus formelles avec la signature de conventions régulièrement révisées et donnant alors lieu à évaluation. Ces contrats lient les financements municipaux à la définition quantitative et qualitative des prestations fournies au public par les associations locales : territoire d'intervention, nature des prestations fournies, public visé, objectifs à atteindre, tarification... Ces relations contractuelles s'inscrivent manifestement dans le mode de pensée qui imprègne la délégation de la gestion d'un SPIC à un prestataire privé. La commune autorité organisatrice se comporte avec les associations comme dans le cas d'une délégation de gestion et si le contrat signé avec une association est nommé "convention", il s'apparente souvent à un contrat de gérance ou de régie intéressée. Ainsi, à Vienne²¹⁴, par exemple, des "conventions" régulièrement révisées lient, depuis 1985, la mairie et les deux principales structures associatives d'animation en direction de la jeunesse: la Maison des Jeunes et de la Culture et le Club Léo-Lagrange. Ces conventions déterminent un territoire d'intervention dans la ville, fixent des objectifs éducatifs, prévoient la nature des animations, les horaires, la tarification aux usagers et la participation communale au fonctionnement de l'association (mise à disposition de personnel, subvention de fonctionnement).

Par ailleurs, la construction d'équipements, sportifs et culturels en particulier, constitue désormais véritablement une initiative municipale s'inscrivant dans le cadre d'une politique municipale dans un domaine et non plus simplement une réponse à des demandes émanant d'associations locales. Ainsi, à Villefranche-sur-Saône²¹⁵, le responsable du service des sports

²¹⁴ Vienne (Isère) comptait 30.386 hab. au RP 1990, c'est une commune centre d'une agglomération d'environ 50.000 hab. ; Vienne est dirigée par une municipalité socialiste depuis 1971.

²¹⁵ Villefranche-sur-Saône (Rhône) comptait 29.889 hab. au RP 1990, c'est une commune centre d'une agglomération d'environ 50.000 hab. ; Villefranche est dirigée depuis 1989 par une municipalité libérale qui succède à une municipalité socialiste élue en 1977.

(cadre de catégorie A recruté au début des années 80) distingue-t-il explicitement le “ sport spectacle ” et le “ sport de masse ”. En matière de sport de haut niveau, “ sport spectacle ” (football et handball à Villefranche), la mairie, consciente que le niveau sportif est directement lié au volume d’argent injecté, a déterminé en fonction des ressources locales, de l’environnement régional, et du budget disponible les créneaux possibles et essaie de signer avec les clubs de véritables contrats objectifs-moyens liant financements communaux et niveau des clubs. En matière de “ sport de masse ”, le service des sports a élaboré une politique sportive privilégiant les sports de base (athlétisme et natation) considérés comme des préalables indispensables pour pouvoir pratiquer n’importe quel sport à un niveau correct, d’où la construction d’un stade d’athlétisme, d’une nouvelle piscine et une tentative de revitalisation des associations locales dans ces disciplines.

b. Etre autorité organisatrice

Dans le cas des services publics industriels ou commerciaux, la souplesse et l'adaptabilité si souvent vantées du "modèle français de services urbains" s'accompagne d'une incontestable perte de contrôle de la commune sur le service produit. La délégation de compétence laisse la plupart des élus siégeant au conseil de l'EPCI incapable de se positionner sur les dossiers présentés en l'absence de l'expertise de leur personnel territorial. La délégation de gestion supposerait un suivi sérieux du contrat par le personnel territorial alors qu'il est le plus souvent réduit à sa plus simple expression. Que dire alors des cas où la délégation de gestion accompagne, comme c'est souvent le cas, une délégation de compétence qui, de plus peut s'effectuer sur plusieurs niveaux²¹⁶ ? Pour des élus, qui demeurent essentiellement des bénévoles gestionnaires de communes aux compétences étendues, la gestion de certains services à un ou des niveaux intercommunaux a tendance – contrepartie d'une apparente adaptabilité institutionnelle aux exigences de la rationalité technico-économique – à diluer les responsabilités et rendre plus difficile un véritable contrôle, si bien que le silence des usagers vaut le plus souvent pour eux *satisfecit* accordé au gestionnaire.

Pourtant, la multiplication des conflits entre associations de consommateurs d'eau et responsables et gestionnaires, consécutifs aux augmentations de prix liées à la mise en œuvre

²¹⁶ On assiste de plus en plus à un empilement de structures intercommunales. Dans le domaine de l'eau potable, syndicat intercommunal de distribution d'eau potable et syndicat mixte de production. Pour les eaux usées, responsabilité communale ou syndicale pour les réseaux d'assainissement, puis syndicats ou syndicats mixtes pour de gros collecteurs et syndicat mixte d'échelle encore supérieure pour les station d'épuration. Il en est de

de la loi sur l'eau de 1992, a rappelé aux élus leurs responsabilités en la matière et peut-être mis en évidence les limites d'un type d'organisation. En effet, la complexité juridique de ces montages loin de constituer un paravent confortable semble aujourd'hui rendre particulièrement vulnérable un système apparemment bien rôdé face à des associations ou même des individus réduits à une action procédurière²¹⁷. Si la délégation de gestion permet aux élus de se décharger des difficultés techniques, de personnels et parfois financières liées à l'exploitation d'un service, il ne leur est désormais plus possible d'éluder la question de leur responsabilité juridique. Le contrôle du délégataire pourra de moins en moins se résumer à au rituel accompli sans grande conviction de la demande des comptes-rendus annuels d'exploitation (techniques et financiers) à laquelle le prestataire se doit de rechigner à répondre alors même que ces comptes-rendus sont difficilement exploitables et de toute manière inexploités. Les lois "Sapin" (1993) et "Joxe" (1995) ont introduit plus de formalisme juridique et des exigences de transparence dont les usagers peuvent se saisir si bien que, si le contrôle administratif (dans ses dimensions juridiques, techniques et financières) du prestataire reste difficile on peut néanmoins penser qu'il est amené à se développer.

Les élus sont sommés de redécouvrir leur rôle d'autorité organisatrice et certains vont même aujourd'hui parfois jusqu'à préférer reprendre également celui de prestataire.

Dans ce contexte, la gestion de la relation aux citoyens-usagers paraît à la fois de plus en plus difficile et de plus en plus indispensable pour éviter des conflits dont les conséquences juridiques et politiques peuvent être graves pour les élus. On peut faire l'hypothèse que le développement de la figure d'une commune omniprésente peut viser à favoriser la remontée d'information de la part des citoyens, la production d'explications dans leur direction, et donc la gestion de cette relation territoriale indispensable à l'autorité organisatrice, surtout lorsqu'elle délègue la compétence et/ou la gestion des services.

On ne manquera pas de noter que ce mouvement accrédite la thèse d'une territorialité de l'institution communale qui ne va pas de soi et qui suppose le développement inlassable d'actions de territorialisation à travers, ici, la production de l'image d'une commune omniprésente et la construction permanente d'un lien entre élus territoriaux et population locale.

même pour les ordures ménagères avec le ramassage, l'élimination et le recyclage, qui en outre peuvent être confiés à des gestionnaires multiples.

²¹⁷ DALL'AGLIO S., PETITET S., "D'une concertation institutionnelle "exemplaire" à une contestation associative unitaire ; le projet de station d'alerte de Ternay (Rhône)", Communication au Colloque international "l'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable", Paris, Sénat, 10 et 11 février 2000, 10 p.

2.3. VERS UN CERTAIN TYPE DE GESTION DELEGUEE

La grille d'analyse proposée (*Tableau 5*) nous a permis de mettre en évidence l'émergence d'une figure de la commune *autorité organisatrice délégante* caractérisée par une volonté de définir et contrôler les prestations offertes sur son territoire tout en confiant autant que possible la production à l'initiative privée d'associations ou d'entreprises prestataires. Cette volonté d'une plus grande maîtrise des services offerts, en particulier pour des services pour lesquels la commune se contentait traditionnellement d'un rôle de partenaire accompagnant les initiatives associatives, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de véritables politiques publiques élaborées au niveau municipal. Elle s'accompagne du développement de l'information – communication municipale dont les objectifs sont certes multiples mais qui peut constituer un moyen de susciter un retour de la part des citoyens-usagers des services publics locaux indispensable pour le contrôle des multiples prestataires qui interviennent désormais sous contrôle municipal.

On peut alors proposer d'avancer dans notre analyse en nous penchant sur la dimension financière – financement des infrastructures et du fonctionnement du service – du rôle joué par l'institution communale dans la production des services publics locaux. De toute évidence la commune et les EPCI (par délégation de compétences) jouent un rôle essentiel dans le financement et la mise en place des équipements et infrastructures indispensables à la production des services publics . Grâce à l'aide et au subventionnement de nombreux autres collectivités (département, région, Etat, Europe) ou établissements publics (Agences de l'Eau, etc.) territoriaux qui expriment des solidarités territoriales de niveaux multiples, la commune ou l'EPCI concerné semble mettre en place une solidarité territoriale locale pour la mise en place d'équipements et infrastructure dont la gestion est de plus en plus confiée à des prestataires privés de natures différentes, entreprises privées et associations à but non lucratif. Se dessinent donc sous des formes juridiquement codées (contrats de délégation avec des entreprises privées pour les SPIC et de plus en plus pour certains équipements sportifs ou culturels) ou, bien que plus expérimentales, tout aussi formelles (conventions avec des associations), des relations qui prennent pour modèle l'affermage, la régie intéressée ou la gérance (cas (2) et (3) du *Tableau 5*).

La prise en charge publique (locale, mais pas exclusivement) des investissements nécessaires à la production des services publics locaux s'avère donc l'une des caractéristiques fondamentale du modèle de gestion déléguée qui, issu des SPIC, se généralise (parfois explicitement *via* le droit) à l'ensemble des services publics locaux. Il faut également en livrer l'autre caractéristique fondamentale, qui concerne cette fois le fonctionnement du service : la prise en charge publique du risque de l'exploitation.

Dans le domaine des SPIC, certains contrats (dans le domaine des transports collectifs en particulier) prévoient explicitement la garantie de recette pour l'exploitant ou son intéressement (positif) aux résultats de l'exploitation. Dans le cas d'un affermage, la gestion du service est dite "aux risques et périls" du prestataire ; néanmoins dans la pratique, des renégociations à la hausse du contrat sont fréquemment demandées et obtenues par le gestionnaire dès lors qu'il manifeste l'insuffisance de sa marge bénéficiaire à travers la production d'un bilan d'exploitation déficitaire. Pour les services qui ne constituent pas des SPIC, les associations à but non lucratifs ne peuvent généralement fonctionner, après mise à disposition gratuite des équipements indispensables, que grâce au subventionnement obtenu, principalement, auprès de la commune.

La prise charge, de ce que l'on peut appeler en termes économiques un risque d'exploitation, apparaît donc comme une constante fondamentale du type de relation de délégation de gestion qui se noue entre autorité organisatrice et prestataires. Elle est indispensable au fonctionnement des uns et à l'obtention du taux de rentabilité financière exigé par les autres.

3. Conclusion

Le type d'analyse proposé permet de mettre en évidence une évolution du rôle de la commune vers la figure de *l'autorité organisatrice délégante* assurant le financement des équipements et infrastructures nécessaire à la production des services publics locaux et prenant à sa charge le risque financier de l'exploitation. Elle met en évidence la diffusion d'un modèle de gestion et de rapport public/privé issu des SPIC à l'ensemble des services publics locaux. Il s'agit bien pour les élus et l'administration communale d'un mode de pensée stratégique qui se réfère à des relations de type économique. Les deux parties sont liées par contrat et la mise à disposition du public d'un service s'inscrit dans l'ordre de la "production", la figure de l'utilisateur cédant sans doute la place à celle du client.

D'un point de vue épistémologique, cette analyse s'appuie sur une analyse juridique des modes de gestion des services publics industriels et commerciaux qui ne fait en fait que traduire en termes juridiques des logiques de gestion de type économique. On pourrait alors objecter que la mise en évidence chez les élus d'un mode de pensée gestionnaire qui se traduit par la généralisation de relations contractuelles inspirées de la délégation de gestion des SPIC ne constitue que le reflet du parti méthodologique adopté. A la violence des cadres d'analyse du chercheur répondrait alors la docilité de la réalité observée ; tout ne serait que droit et économie pour un regard juriste et économiciste. Peut-être ; nous l'avons pensé ailleurs. Néanmoins, notre choix d'un tel cadre d'analyse n'a pas constitué la simple traduction d'un type de regard disciplinaire mais un véritable choix inspiré par une réflexion sur les modes de penser à l'œuvre chez des élus étendant manifestement un type de relation issu de la délégation des SPIC à de nouveaux domaines. Il s'agissait d'en comprendre la logique et d'entreprendre une analyse en nous inscrivant dans ce mode de penser. Nul risque donc à nous enfermer dans la théorie face à une réalité rétive ; sa docilité, bien au contraire, nous a poussé à poursuivre plus loin le raisonnement tout en envisageant d'éventuelles limites.

Si le mode de pensée qui imprègne la gestion déléguée des SPIC, s'impose désormais comme un modèle pour la gestion de l'ensemble des services publics locaux, peut-être faut-il alors s'intéresser à ce "modèle" et à son fonctionnement, en décortiquer les logiques.

CHAPITRE 2

Du "modèle français des services urbains"
à l'analyse de leur production

En ce qui concerne les services publics locaux auxquels le droit reconnaît un caractère industriel ou commercial (les SPIC), on constate que la tendance à la délégation de gestion semble s'être accélérée depuis le milieu des années quatre-vingts. Elle s'est en tous cas manifestée de façon parfois spectaculaire en touchant les services de certaines grandes villes (Paris, Nîmes, Lyon..).

Le développement de ces pratiques s'inscrit dans un double contexte, celui du mouvement de décentralisation qui a élargi considérablement les domaines de compétences des communes, fait disparaître leur tutelle, et d'autre part, celui d'une crise économique persistante qui a réduit leurs marges de manœuvre et généré des tensions en ce qui concerne les budgets communaux. Ces pratiques s'inscrivent également dans un contexte historique de montée en puissance de l'idéologie libérale aux niveaux aussi bien national que international. Au niveau européen, les débats actuels autour de la question des services publics portent aujourd'hui essentiellement sur la façon de maintenir certaines préoccupations d'intérêt général ou d'équité sociale (à travers, par exemple, la notion de service universel) dans le cadre d'une libéralisation des marchés et d'une remise en cause des monopoles publics, jugées souhaitables par les uns, considérées comme inévitables par les autres.

Dans ce contexte, on peut considérer très schématiquement que l'intérêt des chercheurs pour le champ des services publics locaux s'est focalisé principalement sur la question de la gestion des SPIC. Certains travaux à caractère essentiellement économique, théorique et normatif ont été consacrés à la comparaison des modes de gestion publics et privés. Ils sont incontestablement utiles pour peu qu'ils ne se contentent pas d'établir par un raisonnement complexe scientifiquement impeccable des résultats contenus dans des hypothèses simplistes insuffisamment explicitées ou déconnectées de la réalité économique et sociale de l'objet modélisé. Pour notre part, nous sommes plus sensible aux approches dites « positives » qui cherchent plutôt à analyser le fonctionnement du secteur étudié. Celles-ci reposent sur des travaux de terrain menés dans des perspectives le plus souvent à la fois synchroniques et

diachroniques et cherchent ainsi à analyser le système d'acteurs impliqués dans la production des services publics locaux, son mode de régulation, les logiques propres à chacun de ses acteurs. Le domaine de l'eau, et plus particulièrement de la distribution d'eau potable, a ainsi fait l'objet de nombreux travaux de recherche visant à mettre en évidence le fonctionnement de ce système d'acteurs et il semble même que l'on puisse parler d'un véritable « modèle français des services urbains » pour reprendre une expression dont la paternité semble, dans le champ scientifique, devoir être reconnue à D.Lorrain²¹⁸. Ce vocable a été largement repris et popularisé dans le monde économique et administratif au point d'être aujourd'hui sans doute victime de son succès²¹⁹. En effet, l'inquiétude des uns devant une dérive ultra-libérale de la Communauté Européenne, le souci des autres de promouvoir à l'étranger les entreprises françaises du domaine a conduit élus et professionnels à considérer comme une aubaine que des chercheurs parlent d'un « modèle français » de service public analysé comme conciliant compétitivité économique et préoccupations d'intérêt général. Désormais l'expérience française est présentée comme un véritable modèle à promouvoir à l'étranger et le vocable de « modèle français » des services urbains, ou même plus largement des services publics, est largement utilisé sans que l'on sache véritablement dans quelle acception, construction théorique ou expérience exemplaire, il faut entendre le terme de « modèle ».

Pour notre part, il nous semble que, d'un point de vue scientifique, cette modélisation du fonctionnement du système français de production des services urbains est justiciable d'une critique à la fois externe et interne, critique interne qui insiste sur le caractère juridiste d'une telle modélisation, critique externe qui met en évidence son incapacité à expliquer les véritables spécificités de l'expérience française en la matière et suggère de reconsidérer le rôle de l'Etat. Nous proposons alors d'essayer de recomposer l'ensemble du système d'acteurs impliqués dans la production de ces services pour essayer d'éviter les impasses repérées et de renouveler les analyses concernant le rôle de ces acteurs et leurs enjeux dans le fonctionnement de ce système.

²¹⁸ D. LORRAIN, "Le modèle français de services urbains", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 39-58.

²¹⁹ Par exemple : Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau, *Gestion de l'eau : le modèle français*, 1993, 27 p.

1. Les limites du "modèle français" comme représentation du fonctionnement d'un système d'acteurs

1.1. PRESENTATION SUCCINCTE DU "MODELE FRANÇAIS DES SERVICES URBAINS"

Le « modèle français », essentiellement développé à partir du cas de l'eau mais présenté comme s'appliquant à l'ensemble des services urbains, est sans doute trop connu des lecteurs pour qu'il soit utile de faire ici une description détaillée de cette représentation désormais dominante du fonctionnement du système de production des services publics locaux. Nous nous contenterons donc d'en rappeler les caractéristiques principales selon les promoteurs de ce modèle.

Ainsi, le "modèle français" est présenté comme caractérisé par sa grande souplesse, son adaptabilité aux contraintes géographiques, techniques et économiques et son efficacité à concilier performance technico-économique et exigences de service public. On insiste ainsi sur la souplesse de la coopération intercommunale. Nombreuses sont les formules d'établissements publics de coopération intercommunale - syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), districts, communautés urbaines, etc... - qui permettent de s'affranchir d'un cadre communal trop étroit pour réaliser des économies d'échelle en se plaçant à une échelle territoriale pertinente d'un point de vue technico-économique. On met également en évidence l'étendue des possibilités qui s'offrent aux autorités organisatrices en matière de gestion. Les formes de gestion directe sont variées (régie simple, régie autonome) et celles de gestion déléguée permettent également un partenariat public-privé adapté à chaque situation. En outre, des montages mixtes, à travers la délégation de gestion à une société d'économie mixte associant capital public et privé, sont également possibles.

Pour D.Lorrain, le « modèle français de services urbains » constitue une construction empreinte d'un pragmatisme étonnant pour une nation à l'esprit de système et aux penchants jacobins particulièrement développés. Ainsi, « contrairement à ce qu'on pouvait attendre dans un pays à tradition centraliste, l'Etat n'a pas été l'acteur unique de cette histoire, même si son rôle d'impulseur, de financeur, de prescripteur de normes fut loin d'être négligeable. Cette histoire a surtout été écrite par les communes épaulées par quelques groupes de services

urbains, privés ou mixtes. »²²⁰ Ce modèle ne se traduit donc pas par la mise en œuvre au niveau local d'un système théorique élaboré au niveau central mais représente plutôt le résultat de plus d'un siècle de pratiques empiriques, de négociations entre autorités locales et prestataires privés peu à peu reconnues plus qu'imposées par le droit. D. Lorrain définit ce modèle par trois facteurs : « d'abord, par une architecture organisationnelle ou encore un système d'offre qui établit la répartition des tâches entre les acteurs publics et privés [...] (il) repose ensuite sur des principes internes, types de contrats, méthodes de tarification, techniques financières semblables d'un secteur à l'autre »²²¹. Enfin, il s'appuie sur ce que D. Lorrain appelle une « culture politique », ensemble de normes implicites (« conception », « mentalités ») qui régissent le rôle et les rapports entre sphères publiques et privées, entre central et local et qui peut se traduire par des normes explicites (« méthodes de calcul », « techniques comptables », « solutions juridiques ») spécifiquement françaises.

1.2. UNE DOUBLE CRITIQUE DU « MODELE »

D'un point de vue théorique, si l'on considère l'ensemble du système de production des services publics locaux, il apparaît que ce type d'approche, qui se focalise sur la question de la gestion des services publics locaux est justiciable d'une critique à la fois interne et externe.

La critique externe concerne tout d'abord le champ circonscrit par les analyses en terme de gestion du « modèle français » de services urbains. En fait ce champ n'est jamais explicitement établi - délimitation de l'objet, du champ d'analyse – mais s'impose « naturellement » au chercheur par une vision essentiellement juridique du domaine. Pourtant, si un découpage juridique du système de production de ces services est bien entendu parfaitement légitime et pertinent d'un point de vue juridique, il ne l'est pas forcément d'un point de vue économique ou sociologique.

La critique interne, quant à elle, porte sur deux points ; le premier concerne la question du développement des grands groupes de services urbains ; le second la double question de la construction et du fonctionnement de ce modèle pour laquelle D.Lorrain cherche à mettre en

²²⁰ D. LORRAIN, *op. cit.*, p. 39.

²²¹ Ibidem.

évidence et à analyser les mécanismes invisibles de la régulation du marché des services urbains dans un contexte d'absence de l'Etat.

1.2.1. Critique externe du « modèle », le juridisme

Nous entendons ici démontrer que les analyses en terme de gestion des services urbains, représentées par la figure emblématique du « modèle français », s'enferment dans une vision juridique du domaine qui en limite non seulement la portée mais également la pertinence.

Dans l'ensemble des pratiques qui concernent la production des services publics locaux, le Droit établit des domaines, droit de la coopération intercommunale, droit des services publics, et plus particulièrement ici, des services publics industriels et commerciaux, droit des travaux et des marchés publics. Cette classification juridique des pratiques s'impose aux économistes et sociologues qui s'intéressent aux services publics locaux au point de les enfermer dans le champ circonscrit par le droit et de leur imposer un angle d'approche qui reste essentiellement juridique.

a. L'approche juridique des services publics

La notion de service public, bien que, aux dires même des plus grands de ses spécialistes, "difficile à appréhender et à cerner"²²² n'en constitue pas moins l'une des notions fondamentales du Droit public français et même pour certains publicistes, selon la formule célèbre de P. Weil, "*l'alpha et l'oméga* du droit administratif". Les manuels et les traités de droit administratif abordent donc classiquement cette notion et, si les formulations de définitions sont variées, elles permettent néanmoins d'en retenir les caractéristiques fondamentales.

Ainsi, à titre d'exemple, on pourra retenir la définition à la fois classique et concise de A. De Laubadère, "activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général"²²³. Cette définition retient une acception matérielle²²⁴ du terme de

²²² J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, P.U.F., Coll. "Que-sais-je ?", 2^{ème} éd., 1991, p. 3.

²²³ A. De LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 578.

²²⁴ Le vocable de « service » recouvre aussi bien une *activité* (le balayage de la voirie) qu'une *fonction* ou une *mission* (la propreté urbaine) ou une *organisation* (le service « Propreté » d'une commune) ; on peut donc l'utiliser dans une acception *matérielle*, *idéelle* ou *organique*.

service (« activité ») pour définir l'activité de service public par un but à remplir, une mission à accomplir, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Cette mission justifie l'intervention de la collectivité publique qui « *assume* » l'activité en question mais également le régime exorbitant - c'est-à-dire dérogoire du droit commun - fait de prérogatives (principe de primauté) et obligations (principes d'égalité, continuité, adaptabilité) auquel cette activité est soumise. Ce lien direct entre intérêt général et personne publique (au sens juridique du terme de public) est d'ailleurs inscrit au cœur du vocable de « service public » comme de la pensée juridique française. En effet, d'un point de vue strictement lexicographique, le terme de *public* renvoie aussi bien à un collectif qu'à son incarnation institutionnelle, l'Etat ou une institution administrative²²⁵. Le terme de "public", à travers cette identification implicite réalisée entre intérêt collectif et intérêt d'Etat, illustre et matérialise un mode de pensée à l'œuvre dans le Droit français qui fait de l'Etat le mode privilégié sinon exclusif de prise en charge des questions collectives et le détenteur du monopole de la définition de l'intérêt général.

Ajoutons encore avec A. De Laubadère que si le service public est une activité assumée par une collectivité publique, celle-ci peut choisir de "ne pas l'assurer [...] elle-même" et donc que "l'exécution du service public peut-être confiée à un organisme privé"²²⁶. C'est en particulier le cas pour les services que le Droit qualifie de Services Publics à caractère Industriel ou Commercial (SPIC) pour lesquels il nous invite donc à distinguer deux acteurs fondamentaux de cette production :

- *l'autorité organisatrice*, institution publique qui reconnaît et décide de satisfaire le besoin d'intérêt général en cause, produit ou fait produire sous son contrôle l'activité correspondante telle qu'elle l'a préalablement défini ;

- *le prestataire* qui, lorsque telle est la volonté de l'autorité organisatrice, produit pour son compte et sous son contrôle l'activité ainsi définie.

Le Droit s'intéresse alors aux relations contractuelles qui peuvent lier ces deux acteurs lorsqu'ils ne sont pas confondus ; on parle ainsi de "modes de gestion" en distinguant tout d'abord la gestion directe (l'autorité publique assume et assure le service) de la gestion déléguée (l'autorité publique assume mais n'assure pas le service) pour distinguer ensuite plusieurs familles de contrats possibles dans le cas d'une gestion déléguée. Nous avons vu

²²⁵ "*Adj.*, 1° Qui concerne le peuple pris dans son ensemble; qui appartient à la collectivité sociale, politique et en émane; qui appartient à l'Etat ou à une personne administrative [...] *N.m.*, 1° *Vx* L'Etat, la collectivité, 2° *Mod.* Les gens, la masse de la population" *Petit Robert Dictionnaire de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1990, p. 1563.

²²⁶ A. De LAUBADERE, *op. cit.*, p. 578

précédemment qu'un premier classement de ces contrats peut être réalisé en s'intéressant à l'acteur (public ou privé) qui réalise les investissements, cette première typologie pouvant être affinée en considérant ensuite le mode de rémunération du prestataire.

Tableau 2 : Caractérisation des modes de gestions des SPIC (rappel)

Fonctionnement	Investissement	
	<i>Public</i>	<i>Privé</i>
<i>Public</i>	Régie	
<i>Privé</i>	Affermage, Gérance	Concession

b. Une approche "juridiste"²²⁷ des services publics locaux

En résumé, on peut considérer que les juristes définissent leur objet et leur point de vue sur cet objet de la manière suivante : soit une activité de service public donnée, il s'agit d'indiquer les règles, élaborées et garanties par l'Etat, qui régissent cette activité, de décrire les modes de gestion possibles et, dans le cas d'une gestion déléguée, de préciser les rapports qui lient l'autorité organisatrice publique et le prestataire privé. Ce droit, ensemble de principes et de règles établies par des lois et, principalement, par la jurisprudence, constitue bien sûr un élément structurel déterminant pour le système de production des services publics locaux. Sa connaissance constitue évidemment un préalable indispensable pour qui cherche à analyser le fonctionnement de ce système. Il fait néanmoins courir à l'analyse sociologique deux types de risques :

- Le premier consisterait à considérer que la description juridique pourrait tenir lieu d'analyse des pratiques alors que la description juridique n'est ni une description idéale de pratiques ni une description de pratiques idéales mais plutôt le squelette du corps vivant des pratiques.
- Le second risque concerne la délimitation du champ d'analyse, il consiste à se laisser enfermer dans le champ circonscrit par le Droit. La production des services publics locaux n'est alors appréhendée qu'à l'intérieur du triangle étroit < autorité organisatrice - prestataire - usager > qui ne renvoie en fait qu'à l'aspect "gestion" de ce processus de production

²²⁷ Nous proposons ce néologisme pour qualifier une attitude empreinte de juridisme.

complexe. L'analyse porte alors, naturellement, uniquement sur la gestion du service considéré, performance théorique ou pratique de tel ou tel mode de gestion, rapports entre l'autorité organisatrice et son prestataire.

L'objection n'aurait que peu de portée s'il ne s'agissait que d'exiger une délimitation plus précise du champ étudié. Il suffirait par exemple de substituer au vocable de "modèle français des services urbains", celui de "modèle français de gestion des services urbains". Malheureusement, ne retenir du processus de production des services publics locaux que la seule dimension "gestion" conduit à produire des analyses non seulement incomplètes de ce processus mais également sans doute erronées, même en ce qui concerne cette seule dimension. Ainsi, à titre d'exemple, si l'on entendait aborder la question du fonctionnement du marché de l'automobile et de sa régulation uniquement à travers une étude de la relation commerciale, il est non seulement évident que l'on ne pourrait prétendre avoir décrit là le fonctionnement de ce marché mais également probable que les analyses produites seraient incomplètes ou erronées. On peut ainsi avancer que la définition du produit ne s'élabore pas dans le seul face à face entre le vendeur et l'acheteur mais est largement déterminé par des logiques internes à la grande entreprise productrice comme l'a montré depuis fort longtemps J.-K. Galbraith²²⁸.

1.2.2. Critique interne du « modèle »

a. Déterminisme, l'évolution spontanée

Cette critique interne résulte, dans une certaine mesure, de la poursuite de ce procès pour juridisme. En effet, si « modèle français » il y a en matière de service public locaux, sa spécificité ne semble pas devoir être recherchée du côté de son infrastructure juridique dans la mesure où, pour le juriste Y. Luchaire, la plupart des pays européens présente « des systèmes juridiques voisins, sinon très proches dans certains cas »²²⁹. Ce qui apparaît d'une mise en perspective internationale de l'expérience française ce serait plutôt, comme le souligne B. Barraqué, « l'émergence d'un « modèle français » de gestion privatisée des services urbains

²²⁸ J.-K. GALBRAITH, *Le Nouvel Etat Industriel ; Essai sur le système économique américain*, Paris, Gallimard, 1968 (1967 pour l'édition originale en langue anglaise), 416 p.

²²⁹ Y. LUCHAIRE, « Les modes de gestion des services publics locaux », *Revue française d'administration publique*, n°60, octobre-décembre 1991, p. 549.

en réseau »²³⁰. Il y a bien une spécificité française, double en fait, qui réside dans l'importance de la gestion privée, qui s'accroît dans les années quatre-vingts, et dans « l'existence de grands groupes privés assurant à la fois la construction des équipements et leur gestion subséquente par délégation des autorités organisatrices et de surcroît dans de nombreux domaines de l'infrastructure et même d'équipements accueillant du public [...] la comparaison européenne est frappante »²³¹.

Cette question apparaît comme le point de départ de bien des analyses. Ainsi, elle justifie pour B. Barraqué une approche historique comparative des services urbains²³² et elle constitue pour D. Lorrain l'interrogation fondamentale à laquelle il essaie de répondre par la description de son « modèle français de services urbains ». Néanmoins, cette question ne reçoit pas véritablement de réponse et cette spécificité française se trouve en fait comme naturalisée par l'accent mis sur la construction de l'infrastructure juridique de la gestion de ces services ou sur la description et l'analyse du fonctionnement actuel de ce système. Que l'on évoque la mise en place d'une infrastructure juridique comme point de départ de ce phénomène ou le fonctionnement actuel du "modèle" comme point d'arrivée, il semble que l'importance de la gestion privée et celle des grands groupes de services urbains constituent un aboutissement naturel et spontané résultant de l'adoption d'un système juridique laissant aux collectivités locales une grande liberté de choix en matière de gestion. Cette vision déterministe de l'histoire est pourtant contredite par une simple comparaison avec de nombreux pays voisins qui, bien qu'ayant adopté des systèmes juridiques proches, ne connaissent pas une telle importance de la gestion privée et n'ont pas vu émerger de tels groupes de services urbains. Peut-être faudrait-il, comme nous y invite l'historien P. Veyne, "cesser d'être naïf et [...] s'apercevoir que ce qui est pourrait ne pas être."²³³

b. Libéralisme, l'auto-régulation spontanée

Le "modèle français" décrit et analyse un système d'acteur (*Schéma 1*) qui met en avant deux acteurs principaux, *l'autorité organisatrice*, représentée par des élus communaux (puis élus au second degré dans le cas d'une gestion intercommunale du service), et *l'entreprise prestataire*,

²³⁰ B. BARRAQUE, « Pour une histoire des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 12, souligné par nous.

²³¹ B. BARRAQUE, « La France », in B. BARRAQUE (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 115.

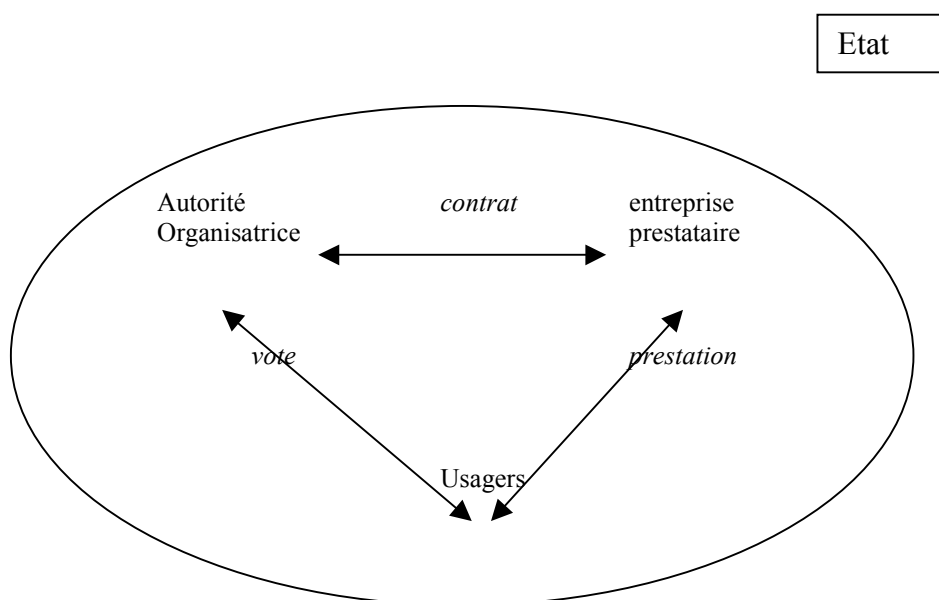
²³² B. BARRAQUE, « Pour une histoire des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 6-15.

²³³ P. VEYNE, *L'inventaire des différences – Leçon inaugurale au Collège de France*, Paris, Seuil, 1976, p. 62.

liés par un contrat ; les usagers et l'Etat sont évoqués mais plutôt confinés dans des rôles secondaires.

L'utilisateur, à qui le service est destiné, est représenté par les élus et servi par l'entreprise prestataire. Son rôle est faible dans la mesure où il semble satisfait si l'on en juge par son silence. Bien sûr, les mouvements d'utilisateurs générés par les hausses du prix de l'eau liées à la loi sur l'eau de 1992, ou les "affaires" politico-économiques dont les médias se font écho ne doivent pas être négligés, néanmoins, selon D. Lorrain²³⁴, ces phénomènes ne remettent pas en cause fondamentalement le fonctionnement du "modèle".

Schéma 1: Représentation du système d'acteurs de la production des services publics locaux et de son fonctionnement selon le "modèle français des services urbains"



L'Etat est décrit comme extérieur au système, son rôle est présenté comme négligeable. Ainsi, R. Prud'homme et F. Yatta parlent d'un "modèle français" de la gestion des services urbains

caractérisé en particulier par le fait que "le rôle de l'Etat, et même des départements ou des régions, est faible ou négligeable"²³⁵. De même, si D. Lorrain reconnaît à l'Etat un rôle important en ce qui concerne *l'élaboration* du "modèle", il considère son rôle comme négligeable pour ce qui est de son *évolution* et de son *fonctionnement* actuel et décrit un système spontanément auto-régulé grâce à trois mécanismes: une "régulation par les marchés" (marchés eux-mêmes auto-régulés sans doute), une régulation globale et politique, et une régulation grâce au risque de perte de réputation qui pèserait sur les entreprises prestataires²³⁶. Dans un contexte caractérisé par une situation oligopolistique du côté des prestataires privés et une complexité organisationnelle qui se traduit pour les citoyens-usagers, mais aussi pour bon nombre d'élus, par une grande difficulté à comprendre et à agir dans ce système, il semble légitime de s'interroger sur la véritable nature de ce qui nous est présenté comme une auto-régulation de système permettant de concilier intérêt public et intérêts privés. On peut se demander si, d'une part, cette "auto-régulation" annoncée ne correspond pas plutôt en fait à la maîtrise d'un système par un petit nombre de ses acteurs et à leur profit exclusif et si, d'autre part, la volonté de nous décrire là un système auto-régulé ne relève pas alors de cette foi dans le "credo libéral" mise en évidence par K. Polanyi²³⁷.

c. L'Etat, main invisible de l'histoire et de la régulation ?

Ainsi, la modélisation du fonctionnement du système de production des services publics locaux présentée sous la forme du "modèle français des services urbains" pêche par son incapacité à expliquer de façon convaincante la dynamique de l'expansion d'une gestion privée confiée à quelques grands groupes privés comme la régulation qui s'opère au sein du système d'acteurs en charge de cette production. L'hypothèse que nous formulons ici est que ces analyses achoppent sur la même difficulté, celle de la compréhension du rôle de l'Etat dans le fonctionnement de ce système.

Les analyses produites sur cet acteur peuvent en effet paraître contradictoires; on reconnaît son rôle important dans l'élaboration du modèle, on néglige son action dans son évolution et son fonctionnement actuel. D'un côté, on évoque le "rôle clef" joué par l'Etat et ses hauts

²³⁴ D. LORRAIN, "Les "affaires " et les entreprises", *Métropolis*, n°103, 1995, pp. 32-37.

²³⁵ R. PRUD'HOMME, F. YATTA, "Les prix reflètent-ils les coûts dans les contrats de concessions: le cas de la collecte des déchets", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1995, V, p. 780.

²³⁶ D. LORRAIN, "INTRODUCTION, La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles", in D. LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p. 11 et 12.

²³⁷ K. POLANYI, *La Grande Transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1944 pour l'édition originale anglaise), 419 p.

fonctionnaires dans "l'élaboration des outils – économiques, juridiques, financiers – qui légitiment et rendent possible matériellement ce genre d'action pour la puissance publique"²³⁸ à travers l'expérience de la construction de ports, canaux, ponts, ou lignes de chemins de fer au cours des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles puis dans la construction d'une théorie du service public. De l'autre, on souligne que "ce système s'est développé historiquement du côté des collectivités locales et de leurs problèmes"²³⁹ et on présente l'Etat comme absent ou incapable d'agir efficacement sur le fonctionnement de ce système. La vision de l'Etat qui prévaut est à la fois très juridique et réductrice, il s'agit d'un Etat qui met en place l'infrastructure juridique indispensable au développement de ces services puis enregistre et traduit en droit les pratiques expérimentées par les collectivités locales et leurs prestataires. Il nous paraît donc important de reconsidérer son rôle dans cette construction d'une expérience française en matière de production de services publics locaux afin d'essayer d'éclairer les ressorts d'une évolution et d'une régulation présentées comme spontanées. Peut-être trouvera-t-on en effet du côté de l'Etat la main, invisible dans ces analyses, qui conduit les évolutions ou assure la régulation du système étudié.

2. VERS UNE ANALYSE DE L'ENSEMBLE DU SYSTEME DE PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

L'ensemble des critiques formulées, tant internes qu'externes, dénonce finalement une approche trop prisonnière d'une vision juridique de la production des services étudiés. Il s'agit donc essentiellement d'essayer de sortir de ce cercle «juridiste» pour appréhender l'ensemble du processus de production des services publics locaux et plus particulièrement l'ensemble des acteurs impliqués et leurs rapports.

Paradoxalement, nous pouvons nous tourner tout d'abord vers le droit pour sortir de l'ornière dans laquelle il semblait devoir immanquablement nous faire tomber. Il convient en effet de rappeler simplement que la production des services publics locaux peut être décomposée en deux moments distincts, la production des infrastructures et leur gestion. En droit, cette distinction renvoie aux notions de travail public (réalisé dans le cadre d'un droit des marchés

²³⁸ D. LORRAIN, "INTRODUCTION, La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles", in D.LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, p. 11 et 12.

²³⁹ *Idem.*

publics) et de service public (déjà évoqué). Dans un deuxième temps nous nous tournerons plutôt du côté de l'économie industrielle pour nous livrer à une analyse technico-organisationnelle de cette production et affiner notre repérage.

2.1. TRAVAIL ET SERVICE PUBLICS

La production de ces services suppose la réalisation préalable d'infrastructures ou d'équipements supports au même titre que la production d'automobiles suppose la construction d'usines. D'ailleurs, si une approche trop rapide du droit a tendance à occulter la dimension « travail public » présente dans de nombreux services publics, historiquement celle-ci constitue pourtant l'élément fondamental des concessions dans ce domaine puisque, jusqu'au début du siècle, le droit ne connaît pas de *concession de service public* mais des *concessions de travaux publics* définies comme « un contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers un établissement public à effectuer et à entretenir un travail public, moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui useront de ce travail »²⁴⁰. La concession de travail public, apparue originellement pour la construction et l'exploitation d'ouvrages (canal, pont...) constitue la forme juridique sous laquelle se développent dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les chemins de fer, tramways, distribution d'eau potable, de gaz et d'électricité. La concession de service public apparaît, quant à elle, au début du XX^{ème} siècle, lorsque « on a compris qu'il pouvait y avoir concession de service public sans le support d'un ouvrage ou travail public : C.E. 4 mars 1910, Thèron »²⁴¹. Sa définition²⁴² est donc centrée sur le service public (« mode de gestion ») alors que dans la concession de travail public, le point fondamental était bien le travail public, l'exploitation n'apparaissant que comme contrepartie permettant au concessionnaire d'avoir un retour sur son investissement initial. La concession de travail public apparaît dès lors comme un cas particulier de concession de service public : « la concession de service public peut se confondre avec la concession de travail public lorsqu'un travail a été exécuté et qu'il est géré

²⁴⁰ H. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A. Rousseau, 1901, p. 582.

²⁴¹ A. De LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., sixième édition, 1973, p. 601.

²⁴² « La concession de service public est un mode de gestion du service consistant en ce qu'une collectivité publique (« concédant ») charge un particulier, individu ou plus souvent société (« concessionnaire »), par une convention conclue avec celui-ci, du soin de faire fonctionner le service public à ses frais et risques et en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers. » A. De LAUBADERE, *op. cit.*, p. 600.

ensuite par un concessionnaire (par exemple, les entreprises de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage urbain, *etc.*)²⁴³.

Cette distinction entre travail public (les investissements) et service public (strictement : le fonctionnement du service) est donc naturellement au fondement de tout principe de classification des modes de gestion possibles du service public (voir supra tableau 1). Par ailleurs, toujours d'un point de vue juridique, dans le cas, de loin le plus fréquent dans le domaine de l'eau au XX^{ème} siècle, d'investissements publics (affermage ou régie), travail public et service public confèrent à l'autorité publique responsable deux statuts distincts et ouvrent deux champs différents du droit public :

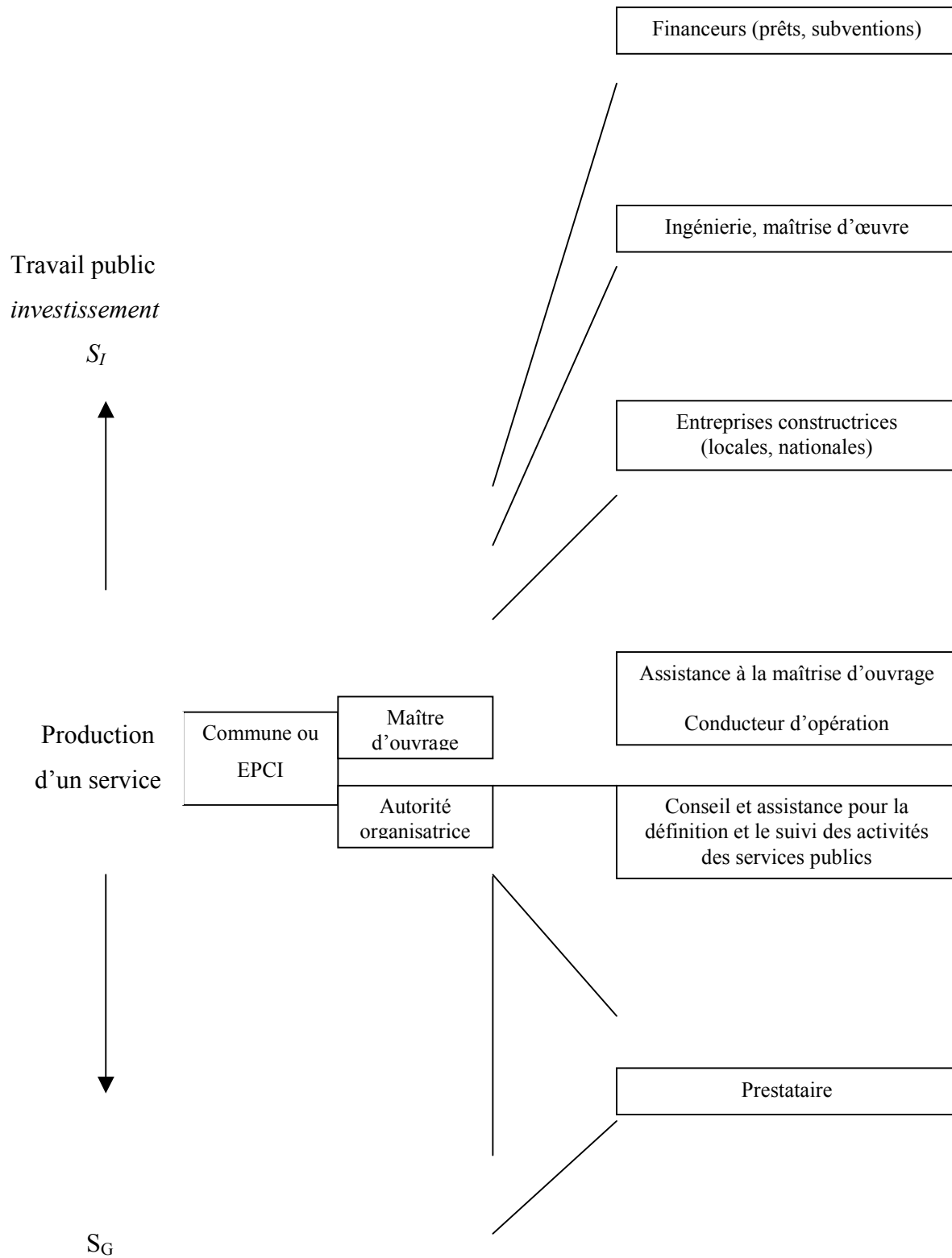
- lorsqu'on s'intéresse à la construction des infrastructures, la commune est *maître d'ouvrage* et on entre dans le champ du *droit des marchés publics*, marchés de travaux et de prestations intellectuelles ;
- lorsqu'on considère le fonctionnement du service, la commune est *autorité organisatrice* et on entre dans le champ du *droit des services publics*.

Ainsi, la production des services publics locaux comporte-t-elle deux dimensions, une dimension de *service public* (fonctionnement) et une dimension de *travail public* (investissement), dimensions à la fois distinctes et indissolublement liées qui correspondent à deux sous-systèmes d'acteurs (S_I pour la production des infrastructures et S_G pour la gestion du service) mettant en scène des acteurs et définissant des rôles spécifiques. Ces deux sous-systèmes d'acteurs s'articulent autour d'un acteur central, qui, d'un point de vue juridique, est à la fois maître d'ouvrage pour la construction des infrastructures et autorité organisatrice pour la gestion du service : la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) en charge de la production du service.

On constate alors que le système < autorité organisatrice – entreprise prestataire – usagers > classiquement décrit voire « modélisé » (voir infra Schéma 1) ne correspond qu'à une partie du sous-système S_G . Il ne s'agit en fait que de la partie la plus immédiatement visible, la façade commerciale, en quelque sorte, d'un système de production beaucoup plus large et complexe. Comment en saisir le mode de fonctionnement, en analyser le mode de régulation sans le replacer dans l'ensemble du système de production dont il ne constitue que l'un des éléments ?

²⁴³ H. PRIEUX, *Traité pratique du droit des travaux publics et des marchés publics*, Paris, Ed. du Moniteur des travaux publics, sixième édition, 1968, tome 1, p. 118.

Schéma 2 : Travail et service publics dans la production des services publics locaux



Service public
fonctionnement

usagers

2.2. RESEAU ET USINE

Considérant globalement la production d'un service public local, nous avons distingué la construction des infrastructures et leur gestion, la production du service proprement dite. Nous proposons maintenant une analyse technico-organisationnelle de cette production, analyse qui amène à distinguer plusieurs phases dans le procès de production du service considéré. De toute évidence la production et distribution d'eau potable, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, l'assainissement et l'épuration des eaux usées sont des services qui comportent deux tâches distinctes réalisées grâce à des dispositifs techniques spécifiques, *collecte* et *traitement* liés à un *réseau* et une *usine*. Mais si cette distinction est d'abord technique et se matérialise en premier lieu par l'existence de dispositifs techniques spécifiques clairement individualisables, elle se manifeste également, du point de vue de l'organisation institutionnelle de ces services, dans l'existence d'établissements publics de coopération intercommunale reproduisant cette distinction technique. D'un point de vue diachronique, l'évolution historique de ces services est donc marquée, suivant des temporalités certes variables, par le passage de syndicats "intégrés" à des syndicats "spécialisés".

En matière d'eau potable, par exemple, cette évolution se traduit par un transfert de la partie production d'eau de « Syndicats des Eaux » distribuant jusqu'alors l'eau mobilisée et traitée dans leur propre usine vers un syndicat (souvent mixte) de plus grande échelle doté d'une ressource en eau beaucoup plus importante. Les Syndicats des Eaux adhérents ne se chargent alors plus que de la distribution d'une eau produite ailleurs en grande quantité, les ressources locales préalablement exploitées ne conservant le plus souvent désormais qu'une fonction de secours. Ainsi, dans le nord du département du Rhône, des difficultés d'alimentation liées aux sécheresses de 1947 et 1949 amènent Tarare et quelques communes et syndicats voisins, soit 57 communes, à envisager la création de "l'association intercommunale et intersyndicale Saône-Turdine" pour résoudre leurs problèmes de production d'eau. L'association, créée en 1953, devient en 1983 le "Syndicat mixte d'eau potable de Saône-Turdine", il regroupe alors 4 communes et 6 syndicats du nord du département, soit au total 68 communes et plus de 80.000 habitants. Au sud du même département, à la fin des années 50, les difficultés d'alimentation que connaît le Syndicat des eaux de Givors-Grigny-Loire et les prévisions inquiétantes produites alors par les experts, amènent ce syndicat à envisager un transfert de ses installations de production d'eau en rive gauche du Rhône dans un cadre syndical

beaucoup plus large. Le processus qui démarre alors conduit, sous l'impulsion de ce syndicat, à la création en 1975 du Syndicat mixte Rhône-Sud, regroupant une commune et quatre syndicats, ce qui correspond aujourd'hui à 35 communes et plus de 110.000 habitants.

Economies d'échelles, meilleurs performances techniques mais sans doute aussi faisceau d'intérêts convergent pour privilégier les grosses usines, le même processus de spécialisation fonctionnelle peut également être observé dans le domaine de l'assainissement ou des ordures ménagères selon des temporalités propres à ces services. Ainsi, dans le Rhône et en matière d'assainissement, nous avons pu observer pour de nombreuses communes péri-urbaines ou rurales de l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône, le déroulement d'un processus en trois temps au cours des cinquante dernières années. La commune de Liergues en constitue un bon exemple qui se lance dans l'assainissement du bourg dans les années 50, inaugure sa station d'épuration communale en 1961 puis abandonne cette station pour une station intercommunale dans le cadre du SIVOM de la Vallée de l'Ombre en 1981. La compétence assainissement de ce SIVOM échoit au Syndicat d'assainissement de Pont-Sollière en 1992, celui-ci envisage alors la réhabilitation de la station intercommunale avant d'opter pour un raccordement à la station d'épuration du district de Villefranche voisin. L'organisation comporte alors trois niveaux fonctionnels construits en quarante ans environ : un réseau d'assainissement communal, un réseau de collecteurs syndical, une station d'épuration gérée dans un cadre territorial inter-syndical.

Le découpage technique du procès de production du service se traduit donc ici par des dispositifs organisationnels spécifiques (syndicats) et donc des systèmes d'acteurs (autorités organisatrices, prestataires, techniciens, entreprises, financements) également spécifiques et individualisables. D'un point de vue juridique, il s'agit là du découpage de l'organisation de la production d'un service public (prestation) en plusieurs SPIC individualisables pouvant donner lieu à des autorités organisatrices et des prestataires distincts.

La production d'un service public peut donc être découpée en plusieurs séquences correspondant à autant de SPIC individualisables ; le système de production du service considéré apparaît alors comme la réunion des systèmes d'acteurs S_I (pour la production des infrastructures) et S_G (pour la gestion du service) correspondants pour chacune de ces séquences. Ainsi, pour un service étudié, supposons que l'on puisse distinguer n séquences s_j correspondant à n dispositifs organisationnels individualisables, nous pourrions alors distinguer n sous-systèmes d'acteurs $S_{I,j}$ et $S_{G,j}$. Cette décomposition permettra d'identifier,

pour chaque sous-système ainsi individualisé, les acteurs, les relations entre acteurs et les enjeux : élus, détenteurs d'une expertise technique, financeurs, entreprises (locales ou liées à un grand groupe), mode d'organisation, logiques et enjeux à l'œuvre ; reste ensuite à recomposer le système dans son ensemble avec l'articulation des sous-systèmes, le repérage de ceux qui sont les plus porteurs d'enjeux.

2.3. DELEGATION DE SERVICE ET MARCHE DE PRESTATIONS

Le repérage de la distinction réseau/usine et de ses implications organisationnelles nous a donc amené à envisager, dans l'ensemble du processus de production d'un service public donné, la possibilité d'un découpage en un certain nombre de séquences correspondant à des ensembles de tâches suffisamment homogènes pour donner lieu à des SPIC et donc à des systèmes organisationnels individualisables. Chacune de ces phases correspond à une activité à part entière nécessitant des infrastructures et pouvant donner lieu à une délégation de gestion à un prestataire. Cette analyse a été qualifiée de technico-organisationnelle, dans la mesure où elle repose sur une analyse technique (certes assez rudimentaire) du procès de production du service et où elle suppose une analyse organisationnelle pour repérer les différentes séquences qu'il apparaît comme pertinent d'individualiser. La dimension organisationnelle est donc déterminante dans ce découpage en séquences.

Néanmoins, un découpage plus fin de l'ensemble du procès de production d'un service amène à repérer une multitude de tâches que l'on pourrait qualifier d'élémentaires et pour lesquelles l'acteur qui en a la charge (entreprise constructrice ou gestionnaire, plus particulièrement) peut fort bien, à son tour, choisir de faire ou de "faire-faire" en ayant recours à un sous-traitant. Ainsi, à titre d'exemple, la mise en service de l'installation, le relevé des compteurs, la facturation, le contentieux, sont des tâches que le gestionnaire peut réaliser ou pour lesquels il peut avoir recours à un tiers. D'un point de vue juridique, il ne s'agira plus là de délégation de gestion mais de marchés, publics ou privés, de travaux ou de prestations, marchés de sous-traitance, suivant la nature de l'acteur et de la tâche à accomplir. Dans notre schéma (n°2), il convient donc d'analyser finement, d'une part, l'activité des entreprises constructrices (dimension "investissement") et d'autre part, celle du prestataire (dimension "fonctionnement") pour envisager le recours à d'autres entreprises pour l'accomplissement de telle ou telle tâche et donc envisager une complexification de ce système d'acteurs.

Une telle analyse permet de nuancer les oppositions entre modes de gestion pour se livrer à une analyse plus fine des rapports entre secteurs publics et privés dans la production des services. On peut alors constater que telle régie de distribution d'eau potable fait appel à une entreprise privée pour l'inspection de ses réseaux ou la facturation. De même, l'analyse du phénomène de la sous-traitance dans la construction des infrastructures amène à s'interroger sur la façon dont les grands groupes privés du secteur, à travers un certain recours à la sous-traitance locale, parviennent à concilier les exigences de leur développement et le souci des élus de soutenir le milieu économique local.

2.4. LE CAS DE L'EAU

Schématiquement, on considère que l'eau, appréhendée en termes de services publics locaux donne lieu à deux grands services correspondant à l'eau potable et aux eaux usées avec des infrastructures et des dispositifs organisationnels de gestion distincts.

2.4.1. L'eau potable

D'un point de vue technico-organisationnel on peut distinguer trois grandes séquences susceptibles de donner lieu à des services publics à caractère industriel ou commercial individualisables, c'est-à-dire pouvant être produits dans le cadre d'autorités organisatrices ou de recours à des prestataires titulaires de contrats de délégation de gestion distincts. On peut ainsi individualiser "production-traitement", "transport-adduction" et enfin "distribution" comme autant de séquences et dispositifs techniques auxquels peuvent correspondre autant de systèmes d'acteurs $S_{I,j}$ et $S_{G,j}$ correspondant aux dimensions travail et service publics pour ces 3 séquences repérées.

Une analyse technique de ce service amène à distinguer un certain nombre de tâches plus élémentaires indispensables à sa production :

a. Production traitement:

- mobilisation de l'eau brute : pompage, barrage...
- traitement de l'eau brute pour la rendre potable et la distribuer : traitement chimique, bactériologique, post-chloration

b. Transport adduction

- stockage et mise sous pression : réservoirs, surpresseurs...
- entretien des installations
- transport, adduction
- entretien du réseau (recherche de fuites, contrôle, réparation...)

c. Distribution

- réalisation des branchements particuliers
- vente de l'eau (mise en service, relevé des compteurs, entretien des compteurs, facturation, contentieux, relations avec la clientèle)

2.4.2. Les eaux usées

Il faut tout d'abord distinguer assainissement non-collectif et assainissement collectif. Pour ce dernier, d'un point de vue technico-organisationnel on peut distinguer trois grandes séquences susceptibles de donner lieu à des services publics à caractère industriel ou commercial individualisables, c'est-à-dire pouvant être produits dans le cadre d'autorités organisatrices ou de recours à des prestataires titulaires de contrats de délégation de gestion distincts. Ces séquences sont les suivantes :

a. Assainissement collectif :

- Collecte des eaux usées
- Transport des effluents (différents niveaux territoriaux correspondants à des réseaux primaires, secondaires, tertiaires, etc, sont possibles)
- Traitement

b. Assainissement non collectif

2.5. Trois principes d'analyse de la production des services publics locaux

Pour sortir d'une approche par trop juriste et superficielle de la production des services publics locaux nous proposons donc d'appuyer notre analyse sur un repérage de l'ensemble des acteurs et une élucidation de leurs relations à partir de trois principes simples :

1. la distinction entre la production des infrastructures et la gestion du service proprement dit,

2. le repérage des différentes séquences, correspondant à des dispositifs organisationnels et des systèmes d'acteurs individualisables, qui composent le processus de production du service considéré

3. A partir d'un découpage plus fin du procès de production du service considéré en tâches élémentaires, le repérage des sous-traitants mobilisés par les acteurs principaux du système de production du service.

3. UNE ANALYSE DE LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX, LE CAS DE L'EAU POTABLE

Cet effort de recomposition de l'ensemble du système d'acteurs mobilisés par la production d'un service public local nous amène, dans le cas de l'eau potable, à porter un regard renouvelé sur le fonctionnement du système de production de ce service et sur trois types d'acteurs que sont les entreprises du secteur, l'Etat et les élus locaux.

3.1. ENTREPRISES CONSTRUCTRICES, ENTREPRISES GESTIONNAIRES

Comme nous l'avons déjà évoqué, la comparaison, à l'échelle européenne, de la gestion des services urbains en général et de celle des services de distribution d'eau potable en particulier met en évidence une double caractéristique de la situation française. Il s'agit, d'une part, de l'importance de la gestion déléguée, qui, si elle ne touche que 1914 des 4135 services de distribution d'eau potable, concerne néanmoins plus des trois quarts de la population française. D'autre part, cette gestion déléguée est le fait d'un très petit nombre de grands groupes privés spécialisés dans « les services de proximité »²⁴⁴ : Vivendi (Générale des eaux), Suez-Lyonnaise des eaux et Bouygues.

²⁴⁴ Dans leurs *Rapport annuel 1997*, Vivendi se présente comme « Leader mondial des services de proximité » et Suez-Lyonnaise des eaux comme « un leader mondial des services de proximité »

Tableau 6 : La répartition de la distribution d'eau potable en France (en % de la population desservie) (Source : Commissariat au Plan, 1997)

Générale des eaux	39%
Suez-Lyonnaise des eaux	21,5%
Bouygues (SAUR et CISE)	10,5%
Contrats partagés (Générale et Lyonnaise)	6%
Régies municipales ou syndicales	23%

L'histoire narrative du secteur permet d'éclairer son évolution, au risque, comme nous l'avons souligné, de la naturaliser ; nous en proposerons une analyse plus loin. Néanmoins, on peut noter que, en France, la distribution d'eau potable s'est développée originellement sous la forme de la concession avec l'investissement d'entreprises liées à des établissements financiers importants ; la Compagnie générale des eaux est créée en 1853 par la haute banque protestante, la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage en 1880 par le Crédit lyonnais²⁴⁵. L'avènement de l'affermage, et son développement après la seconde guerre mondiale a plutôt constitué le vecteur d'un nouveau développement pour les grandes entreprises du domaine²⁴⁶, affaiblies par la dépréciation de la monnaie pendant la crise des années trente et la guerre, que l'occasion pour de petites entreprises locales d'entrer dans ce secteur. La concentration dans ce secteur s'est plutôt réalisée par prise de contrôle au niveau du capital que par élimination des concurrents, bataille financière plus qu'économique donc. Dans les années 90, la concentration dans le domaine de l'eau s'est accélérée ; la SDEI (Société de distribution d'eaux intercommunales) est rachetée par la Lyonnaise des eaux en 1991, le groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson cède la CISE à Bouygues en 1997.

3.1.1. Des groupes de services et de construction

²⁴⁵ D. LORRAIN, L'industrie des réseaux urbains en France (des origines nationales à une dynamique mondiale), *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, 1986, pp. 95-110.

²⁴⁶ « Propos recueillis auprès de Monsieur Paul-Louis GIRARDOT, Ingénieur des Ponts et Chaussées honoraire, directeur général de la Compagnie Générale des Eaux » in H. LORIFERNE (dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, pp. 204-210.

« Depuis ses origines, le groupe Lyonnaise des Eaux conçoit, construit et gère les infrastructures de la vie collective. Grâce à l’alliance de ses différents métiers de Services et de Construction, Lyonnaise des Eaux offre à ses clients dans le monde entier des prestations adaptées à leurs besoins, qu’il s’agisse des services indispensables à la vie des hommes ou d’infrastructures nécessaires au développement des villes. »²⁴⁷

Cette double caractéristique des grands groupes de services urbains peut se décliner à deux niveaux, niveau « macro » du groupe et niveau sectoriel, dans chacun des domaines.

Au niveau du groupe, le tableau 3 permet de noter l’importance à la fois absolue et relative de l’activité de construction dans ces grands groupes. Si Bouygues est connu comme premier groupe de BTP français, l’activité de gestion de services représentant plutôt une diversification d’activité entreprise depuis une vingtaine d’années (dans le domaine de l’eau, Bouygues prend le contrôle de la SAUR en 1984 puis de la CISE, n°4 français des métiers de l’eau, en 1997 doublant alors son chiffre d’affaire dans le secteur eau et assainissement), le groupe Vivendi est présent dans le secteur BTP par SGE (2^{ème} groupe de BTP français), CBC et une participation de près de 33% au capital du groupe Eiffage (4^{ème} groupe de BTP français). Après sa fusion avec le groupe Dumez, le groupe Lyonnaise des eaux, grâce à GTM-Entrepose, se situe à la troisième place dans le secteur des BTP.

²⁴⁷ Lyonnaise des Eaux, Rapport d’activité 1994, « Profil du Groupe », p 1, souligné par nous ; il s’agit du premier paragraphe de cette présentation du groupe, organisée selon deux axes : « Services » et « Construction ».

Tableau 7 : Le chiffre d'affaire 1997 et sa répartition sectorielle pour les trois grands groupes de services urbains²⁴⁸

	Vivendi	Lyonnaise des eaux	Bouygues
CHIFFRE D'AFFAIRE CONSOLIDE HT 1997 (milliards de francs)	167	190	95
REPARTITION (en %)			
Services	63	61	31
Dont Eau, assainissement	25	16	11
Propreté	9	8	1
Energie	15	34	2
Communication	7 ⁽¹⁾	1	16
Autres services	7	2	1
Construction	31	27	67
Autre	6 ⁽²⁾	12 ⁽³⁾	2

(1) avant intégration d'Havas

(2) immobilier essentiellement

(3) services financiers essentiellement

Au niveau sectoriel, à l'intérieur de chaque branche « service » ces groupes sont présents dans l'ensemble du processus de production du service, de la conception et réalisation des infrastructures à leur gestion. Ainsi, pour le domaine « service » eau, comprenant eau potable et assainissement, les chiffres indiqués précédemment intègrent non seulement l'activité de gestion de ces services mais également l'activité de construction et réalisation de réseaux et usines, à travers en particulier les filiales OTV, Degrémont et Stéreau des groupes Vivendi, Lyonnaise des eaux et Bouygues, respectivement.

²⁴⁸ Source : *Rapport d'activité annuel 1997* des groupes Suez-Lyonnaise des Eaux et Vivendi, juin 1998.

Les logiques et enjeux de la gestion des services d'eau potable ne sauraient donc être analysés que replacés dans le contexte plus général de l'activité et des stratégies de ces grands groupes spécialisés dans les marchés publics au sens large, qu'ils soient de travaux publics ou de délégation de services publics. Ainsi, la bataille qui s'y livre, entre les groupes mais également contre la gestion directe, ne concerne pas seulement cette dimension « gestion » mais, à travers elle, également la maîtrise de l'ensemble du processus de production du service, en particulier sa dimension construction d'infrastructures et sans doute aussi l'accès à l'ensemble des marchés publics de responsabilité locale : gestion de services mais aussi marchés de BTP.

3.1.2. De la construction à la gestion et *vice versa*

D'un point de vue historique, on peut très schématiquement distinguer trois grandes périodes dans le processus de développement des services d'eau et des entreprises du secteur qui correspondent à des modes de développement et à des enjeux spécifiques.

Au XIX^{ème} siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, seuls deux modes de mise en place du service semblent être envisagés. Soit un entrepreneur privé assure et finance la mise en place du réseau, sa gestion lui est alors concédée comme contre-partie en rémunération de cet investissement, soit la collectivité publique assure le financement du réseau, construit par une entreprise privée, et en assure elle-même la gestion grâce à ses services techniques municipaux. L'entrepreneur privé du secteur est alors essentiellement un constructeur, constructeur pour le compte d'une collectivité locale qui se charge de la gestion du réseau ou constructeur qui se lance dans l'aventure de la concession si sa surface financière le lui permet et si le contexte économique est favorable (stabilité monétaire).

Avec l'affermage, qui apparaît dans les années vingt et se développe surtout à partir des années cinquante, le financement de la construction des infrastructures et leur gestion deviennent indépendantes ; le financement des réseaux est désormais principalement assuré par les collectivités publiques, leur gestion par des entreprises privées. Pour les services mis en place sur ce mode, l'entrée privilégiée reste la construction. Une fois l'usine et le réseau construits le constructeur apparaît tout naturellement comme le plus à même de faire fonctionner le service, d'autant plus que la construction comporte souvent aussi une dimension conception (pour les usines en particulier). La règle de *l'intuitu personae* toujours

de mise en matière de gestion de services d'eau potable, même si la loi du 29 janvier 1993 (dite "Loi Sapin") impose désormais l'organisation d'une mise en concurrence²⁴⁹, permet donc de confier cette gestion au constructeur ou à l'une de ses filiales. Au passage, notons ici l'intérêt pour les groupes d'une technicisation croissante de la production de ces services. Des procès technologiques de plus en plus performants et complexes, souvent spécifiques à chacun des groupes sont développés pour répondre à une exigence de qualité de service toujours plus grande. Ces techniques sont coûteuses du point de vue de l'investissement comme de celui du fonctionnement et donc génératrices de profits pour les groupes qui les mettent en place et les font fonctionner. Par ailleurs leur complexité constitue un argument en faveur d'une gestion par une entreprise du groupe constructeur et donc une arme contre la régie et contre la concurrence, un outil de maîtrise de l'environnement et de ses incertitudes.

Enfin, depuis plus de vingt ans, en France, la distribution d'eau potable est quasi-généralisée et l'assainissement s'est développé partout où il pouvait être envisagé. Les services existent donc, désormais il s'agit d'entretenir, de renouveler les infrastructures, de construire ou remplacer des usines (stations d'eau potable ou d'épuration). La gestion est donc devenue un maillon stratégique du processus de production non seulement en raison des bénéfices directs que cette activité peut dégager mais aussi pour l'activité de BTP qu'elle peut générer pour le reste du groupe : travaux d'entretien et de renouvellement à la charge du fermier mais également investissements à la charge du délégant pour lesquels les appels d'offre manifestent généralement une « prime au gestionnaire ».

3.2. L'Etat, des modes d'action multiformes, un principe d'action récurrent

Depuis plus d'un siècle l'Etat intervient dans la mise en place et l'évolution de ces services de façon multiple et variée. Si cette action complexe et multiforme apparaît comme difficile à appréhender et analyser, peut-être ne faut-il pas trop vite en conclure qu'elle se résume à un effort de codification juridique et de normalisation technique sans grand effet sur le fonctionnement et la régulation du système d'acteurs principal que semble constituer le duo autorité organisatrice - entreprise prestataire. Il est en effet probable qu'il faille rechercher

²⁴⁹ "Ce principe a été récemment réaffirmé par le juge et consolidé par le législateur" (S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France – contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 296).

dans son action les raisons de cette spécificité française à l'échelle européenne et même mondiale que constitue l'existence des grands groupes de services urbains évoqués.

3.2.1. Mode d'action juridique, normalisation et régulation

La distribution d'eau potable, au même titre que l'ensemble des services publics locaux, ou nationaux, constitue un champ largement encadré et circonscrit par le droit. A travers une production juridique importante - lois, règlements, circulaires, arrêts de la jurisprudence, normes, etc – l'Etat, et de plus en plus, l'Union Européenne définissent et encadrent largement la nature des prestations fournies (qualité de l'eau, pression, obligations de service public...), les modalités d'organisation des services (coopération intercommunale, modes de gestion), les relations entre acteurs concernés (collectivités publiques, entreprises constructrices et gestionnaires, usagers, employés, propriétaires ...), les types de contrats (marchés de travaux, de prestations intellectuelles, de délégation de service public). Ce droit²⁵⁰, complexe, foisonnant, parfois contradictoire, constitue l'infrastructure juridique de la production de ces services, il est à ce point incontournable qu'il oriente le regard porté sur ces services par nombre de sociologues ou économistes, comme nous l'avons précédemment démontré.

L'action de l'Etat dans le domaine est pourtant considérée par certains comme négligeable, par d'autre, plus nuancés dans leurs analyses, comme secondaire, simple mise en forme juridique de pratiques expérimentées localement entre collectivités locales et prestataires privés ou ensemble d'actions ponctuelles relevant de services dispersés et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier de politique globale, cohérente et stratégique d'orientation de l'évolution du secteur.

Ces analyses soulèvent des questions qui renvoient à des débats relevant de l'économie ou de la philosophie politique dont l'ampleur dépasse très largement le cadre du présent article, nous nous contenterons donc ici d'évoquer rapidement le type de représentation de l'Etat auquel ces analyses nous semblent implicitement renvoyer. En fait, ces analyses nous paraissent implicitement construire, ou s'inscrire dans, une vision quasi théologique de l'Etat, vision à la fois objectivante, représentation dans laquelle nous tombons tous un jour, au moins par facilité et sans laquelle tout discours sur l'Etat est impossible mais avec laquelle tout discours sur l'Etat est dangereux ; en particulier les communes ne seraient-elles pas aussi "de l'Etat"? subjectivante, représentation qui nous pousse à considérer qu'il pourrait exister une pensée et une volonté cohérente d'Etat et à nous désoler de n'y voir qu'incohérence et action désordonnée;

²⁵⁰ Pour la dimension juridique de la distribution d'eau potable consulter S. DUROY, *op. cit.*, 436 p., ou, à titre d'exemple, d'un point de vue plus général, A.-S. MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991, 389 p.

mais également qui a tendance à réduire l'Etat à son mode d'action juridique, l'Etat qui dit et fait appliquer la Loi.

Cette représentation de l'Etat s'inscrit dans la vision "juridico-discursive" du pouvoir à laquelle s'attaque Michel Foucault dans ses derniers travaux, "un pouvoir dont le modèle serait essentiellement juridique, centré sur le seul énoncé de la loi"²⁵¹. On peut alors se demander si ceux qui opposent au pouvoir d'Etat de dire la loi un pouvoir local, plus politique²⁵², de médiation entre le juridique central et le social local ou ceux qui pensent minimiser le pouvoir de l'Etat en objectant que son discours juridique ne constitue le plus souvent que la reconnaissance et la traduction dans le langage de l'Etat de pratiques locales ne restent pas également enfermés dans cette représentation restrictive de l'Etat, prisonniers d'une représentation du pouvoir "restée hantée par la monarchie"²⁵³.

Peut-être vaut-il mieux alors suivre M. Foucault et considérer que le développement du capitalisme s'est accompagné d'une transformation des modalités de gouvernement des hommes, les disciplines imposées par la Loi, caractéristiques d'un ancien type de gouvernementalité, cédant peu à peu la place aux techniques de normalisation et le droit lui-même fonctionnant désormais plutôt dans une logique de régulation. Dans cette perspective, la Loi, le droit ne constituent plus le mode d'action privilégié de l'Etat et on peut même envisager alors que son élaboration fonctionnerait désormais plus selon un processus "*bottom up*" que "*top down*", pour reprendre ces anglicismes imagés chers aux politistes.

Ainsi, contrairement aux auteurs qui ont tendance à considérer comme négligeable le rôle joué par l'Etat dans la construction et le fonctionnement d'un système français de production des services publics locaux, nous considérons d'une part que l'action juridique de l'Etat ne saurait être négligée, ou son efficacité sous-estimée, et d'autre part que l'action de l'Etat ne saurait être réduite à cette production juridique.

En effet, à travers sa production juridique, l'Etat a construit un cadre juridique indispensable et structurant pour la constitution du champ étudié (par exemple, loi municipale du 5 avril 1884, lois sur la coopération intercommunale, lois sur l'eau de 1964 et 1992), il a également manifesté une volonté de régulation du système de production de ces services (loi du 15 février 1902 permettant à l'Etat d'imposer à une commune négligente d'assurer une

²⁵¹ M. FOUCAULT, *Histoire de la sexualité (vol.1), La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, 211 p.

²⁵² S. BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309 p.

²⁵³ M. FOUCAULT, *op.cit.*, p. 117

distribution d'eau potable ou lois du 6 février 1992 et du 29 janvier 1993 visant à introduire plus de transparence dans la gestion de ces services).

Cette dimension de l'action de l'Etat n'est pas négligeable, de plus, elle ne résume pas cette action, les politiques de financement mises en place, les domaines et les formes d'action privilégiés par ses services ont également pesé sur la constitution d'une expérience française en matière de services publics locaux. Enfin, plus subtile à saisir sans doute mais tout aussi importante, l'action normalisatrice de l'Etat sur les esprits et les corps dont les vecteurs sont divers et les effets massifs : production et diffusion des représentations dominantes et des comportements normaux. Dans le domaine de l'eau par exemple, il s'agit du développement et de la diffusion de l'idéologie hygiéniste²⁵⁴ puis environnementaliste ou de la construction de l'eau potable comme un bien ayant un prix...construction de manières de penser et d'agir indispensables à une prise en charge collective pour des profits - à travers des consommations - privés.

3.2.2. Mode d'action financier, du contribuable à l'usager

Reprenons la périodisation esquissée en ce qui concerne les modes de financement des infrastructures et donc les segments d'entrées privilégiées dans le secteur de l'eau potable pour les entreprises. D'abord, seuls un financement purement privé ou purement communal sont envisageables, réservant ce type de service aux seules communes urbaines, puis à partir des années cinquante le service se développe sur le reste du territoire sur le mode d'un financement public des infrastructures et d'une gestion privée du service.

Cette évolution semble liée au développement d'une politique de subventionnement de l'Etat pour les réseaux d'adduction d'eau potable. Cette politique apparaît au début du siècle avec la loi de finance du 31 mars 1903, consécutive à la loi du 15 juillet 1902 relative à la protection de la santé publique²⁵⁵. Cette loi de finance met en place un fonds du Pari Mutuel redistribué par le Ministère de l'Agriculture dont « le produit est affecté à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable »²⁵⁶ qui inaugure pour l'Etat un rôle de financeur de ces services. Cette opportunité semble avoir incité certaines communes non équipées à

²⁵⁴ J.-P. GOUBERT, *La Conquête de l'eau – l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Robert Laffont, 1986, 302 p.

²⁵⁵ Cette loi donne pouvoir aux maires d'imposer que toute habitation non pourvue d'eau potable soit reliée à la distribution publique.

²⁵⁶ M. BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1905, tome II, p. 2011.

s'investir dans le développement de ce type de réseau. Ainsi Givors (Rhône), commune d'environ 13.000 habitants au début du siècle, entend développer ce service grâce au subventionnement du Pari Mutuel (à hauteur de 22% du coût des investissements), du Département du Rhône (15%) et un prêt sur 50 ans à 3,8% du Crédit Foncier. Si les communes sinistrées par la première guerre mondiale ont parfois été aidées de façon très importante²⁵⁷, il semble que ce fonds, en dépit de prélèvements complémentaires sur le produit des jeux opérés à partir de 1920, se soit avéré insuffisant dès le milieu des années vingt compte tenu des demandes formulées par les communes²⁵⁸. L'entre deux guerres apparaît alors comme une période de transition où les communes de toutes tailles envisagent le développement du service mais où nombre d'entre elles ne parvient pas à mener à bien ce projet. Le contexte économique n'est sans doute pas favorable, les subventions insuffisantes et l'électrification constitue un préalable indispensable au fonctionnement du service. Néanmoins les années trente voient de nombreux syndicats intercommunaux se créer, des dossiers techniques s'élaborer.

Après la seconde guerre mondiale les subventionnements d'Etat (Ministère de l'Intérieur pour les communes urbaines, de l'Agriculture pour les communes rurales²⁵⁹) mettent les budgets communaux au service de la reconstruction, de l'équipement du territoire et de l'expansion économique à travers le soutien du secteur du BTP. Les subventions d'Etat désormais plus importantes (en moyenne 30% pour les communes urbaines et 50% pour les communes rurales) imposent leur rythme aux travaux de développement des réseaux d'eau puis d'assainissement. Les entreprises du secteur construisent puis gèrent sur le mode de l'affermage ces nouveaux services.

Une fois l'orientation donnée, le système mis en place, l'Etat organise son désengagement financier tout en conservant la maîtrise, en transférant progressivement du contribuable national vers l'usager le financement de l'eau. Ainsi apparaît en 1954²⁶⁰ le Fonds National pour le Développement des Adduction d'Eau (FNDAE), alimenté à 60% environ par le prélèvement sur les recettes du PMU mais également, pour le reste, par une redevance payée par l'usager. La Loi sur l'eau du 16 décembre 1964 met en place le système des Agences financières de bassin (désormais Agences de l'eau) qui consacrent la majeure partie de leurs

²⁵⁷ « Les subventions atteignaient 90% des dépenses dans les communes sinistrées après la guerre 1914-1918. Ce taux a été ramené à 40% en moyenne avec maximum de 60% » M.GUILLAUME, « Situation avant la guerre 1939-1945, les faits saillants d'un siècle d'évolution » in H. LORIFERNE (dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, p. 33.

²⁵⁸ J.-P. GOUBERT, *op.cit.*, p. 185, repris dans S. DUROY, *op.cit.*, p. 88

²⁵⁹ Distinction introduite par le décret n°47-1290 du 7 juillet 1947

²⁶⁰ décret n°54-1238 du 14 décembre 1954.

ressources, tirées principalement d'une redevance payée par les usagers, à des aides visant à lutter contre la pollution des eaux. Enfin le transfert est également réalisé, au niveau local, du contribuable local vers l'utilisateur local, il se conclue par la généralisation de l'usage de l'instruction budgétaire et comptable dite M49 à partir de 1992. Au passage, cette mise en place de budgets annexes interdit aux communes dotées de régies des financements croisés que peuvent fort bien pratiquer les grands groupes.

L'action financière de l'Etat s'exprime aussi à travers les prêts consentis par le réseau financier qu'il organise pour aider les communes à investir, Crédit Foncier, Crédit Agricole. Jusqu'aux années 80, les institutions financières liées à la Caisse des Dépôts et Consignations pratiquent des taux préférentiels pour soutenir cet effort d'équipement des communes imposé par l'Etat. Enfin, les départements sont mobilisés dans cet effort de soutien public au développement des réseaux d'eau potable à travers des crédits abondant les fonds du Ministère de l'Agriculture puis le FNDAE.

3.2.3. Mode d'action technique, ingénierie publique et gestion privée

L'Etat intervient également dans le secteur de façon directe à travers ses services, services extérieurs des ministères techniques en particulier dont l'implantation territoriale est forte. Cette importance de l'ingénierie publique d'Etat (Ministères de l'Agriculture et de l'Equipement), assurant des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre est une caractéristique française à l'échelle européenne aujourd'hui remise en question. S'il est patent qu'elle a assuré historiquement, en particulier grâce à son implantation territoriale dense, un rôle important d'assistance aux collectivités locales dans cet effort d'équipement impulsé et dirigé par l'Etat, dans le domaine de l'eau en particulier son rôle et les modalités d'un partage du domaine avec l'ingénierie privée mériteraient sans doute des recherches plus approfondies.

Les creux de cette intervention des Ministères techniques sont également intéressants à signaler puisqu'il semble bien que l'assistance aux collectivités territoriales dans la gestion directe de ces services comme dans leurs relations avec les délégataires privés, bien que parfaitement possible, ait longtemps constitué un secteur délaissé, bien qu'en partie rémunéré.

3.2.4. Un principe récurrent, une action publique supplétive

L'action de l'Etat apparaît donc comme beaucoup plus complexe et difficile à analyser qu'il pouvait le sembler de prime abord. Si le refus d'une représentation subjectiviste de l'Etat nous interdit de rechercher une éventuelle stratégie cohérente développée à travers des outils et appendices divers, peut-être peut-on néanmoins avancer sur la voie de ce que F. Guattari appellerait une "axiomatique"²⁶¹ de l'Etat, ensemble de règles, de logiques régissant l'action de l'Etat. Peut-être faudrait-il alors, et même si le XX^{ème} siècle nous est souvent présenté, pour la France, comme celui d'un Etat-providence, omniprésent, placer comme axiome fondamental celui de "l'action supplétive", synthèse libérale maintes fois réitérée et systématiquement respectée de l'intérêt général et de l'initiative privée.

Les arrêts de la jurisprudence administrative ont tout au long du siècle mobilisé ce principe fondamental pour appuyer leurs décisions ; néanmoins ses formulations les plus célèbres, souvent reprises, datent du début du siècle et gardent toute leur pertinence:

« Les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et [que] les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière »

(Arrêt CE « Casanova » du 29 mars 1901)

« Quand l'Etat, les départements et les communes se substituent à la libre initiative des particuliers pour organiser un service public, c'est le plus souvent afin de procurer à tous les habitants de la France, sur les points les plus reculés du territoire, la satisfaction des besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente »

(Arrêt CE « Winkell » du 7 août 1909)

Ce principe cantonne donc l'action publique en matière de service public aux besoins reconnus d'intérêt général que l'initiative privée s'avère incapable de satisfaire correctement. Ce principe appliqué sans doute avec plus de conviction pour des collectivités territoriales, dont on ne tenait pas le personnel politique en grande estime, que pour l'Etat lui-même

²⁶¹ CERFI, "Généalogie du Capital (vol.1), Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, Décembre 1973, pp. 129-145.

explique sans doute les freins mis par l'Etat au développement du municipalisme dans le domaine des réseaux urbains. Il amène également à lire les actions de l'Etat comme un effort pour favoriser un développement par le secteur privé d'une réponse à des besoins considérés comme d'intérêt général que constitue l'adduction d'eau potable. Enfin il livre une clé de lecture d'un partage des rôles entre secteur public et secteur privé en matière d'ingénierie.

3.3. LES ELUS ENTRE REGULATION ECONOMIQUE ET REGULATION SOCIALE

Juridiquement responsables de la production des services publics locaux, de distribution d'eau potable en particulier, les collectivités publiques locales, communes ou établissements publics de coopération intercommunale, apparaissent comme placées au centre du système de production de ces services. Dans le cas, de loin aujourd'hui le plus fréquent en France, d'un financement public des investissements indispensables à la production du service, ces collectivités publiques sont à la fois en position de maître d'ouvrage et d'autorité organisatrice, positions pour lesquelles les enjeux et logiques à l'œuvre s'avèrent spécifiques.

3.3.1. Maître d'ouvrage et régulation économique

a. Les usines

En ce qui concerne souvent la construction des usines (stations d'eau potable ou d'épuration), quel que soit le mode de gestion choisi, il semble que, malgré une volonté publique, traduite par le droit et son application par les services de l'Etat, d'organiser une véritable concurrence, celle-ci ne soit le plus souvent qu'une concurrence de façade.

Tout d'abord, dans le cas d'un financement privé de l'investissement (concession), l'infrastructure construite ne relève pas du code des marchés publics si bien qu'elle peut être construite par les entreprises (gros œuvre, second-œuvre, équipements) du groupe.

Dans le cas d'une infrastructure publique (cas de l'affermage ou de la régie) la technicité nécessaire réserve ces marchés aux filiales d'ingénierie de l'eau de ces grands groupes (Omnium de Traitement et de Valorisation, Degremont, Stéreau) qui soumissionnent seuls ou associés à une filiale de génie civil du même groupe. En effet, les appels d'offres type « conception-réalisation » ou « sur performance » sont préférés à des appels d'offres par lots

séparés beaucoup plus risqués et lourds à maîtriser en l'absence d'une ingénierie indépendante (publique ou privée) suffisamment compétente. La concurrence ne semble alors que difficilement s'exprimer, d'une part, parce que les entreprises susceptibles de soumissionner sont peu nombreuses, mais également parce qu'elle ne semble le plus souvent souhaitée ni par les groupes ni par les techniciens d'Etat, ni par les élus locaux. On peut noter que les domaines où de petites entreprises régionales sont susceptibles de concurrencer les grands groupes disparaissent peu à peu. Le domaine de la construction des petites stations d'épurations, très ouvert dans les années 70, et désormais complètement maîtrisé par ces groupes fournit un exemple des stratégies de contrôle possibles grâce à une convergence de vue de ces groupes et des services de l'Etat. Ainsi, après une phase de foisonnement des entreprises locales proposant des procédés de traitement originaux (souvent importés) dans les années 70, on a assisté à un contrôle du marché par deux mouvements : élimination des concurrents et élimination du marché. On a assisté, d'une part, à une phase de normalisation par l'Etat écartant les procédés jugés les moins performants et à un rachat des entreprises restantes par les grands groupes. Parallèlement, le marché était sinon éliminé, au moins maîtrisé, par une préférence soutenue par l'Etat pour les gros dispositifs dans le cadre d'une intercommunalité plus large au nom d'une meilleure performance technico économique de ces gros équipements (monopoles des grands groupes), performance plus affirmée que véritablement démontrée.

Par ailleurs, si le développement de l'affermage risquait d'entraîner un élargissement des conditions de concurrence, celle-ci pouvant s'exprimer aussi bien pour la construction que pour la gestion, il semble que les groupes soient parvenus à en limiter les effets. Enfin, la situation d'oligopole, caractéristique de la France dans ce domaine, ne favorise pas la compétition et les appels d'offres, même respectueux du formalisme juridique, semblent ménager une prime au gestionnaire, l'offre concurrente n'apparaissant le plus souvent que comme un faire-valoir dans le cadre d'un partage territorial respecté par les groupes.

La dévolution des marchés pour les usines semble alors n'avoir que peu d'enjeux pour des élus locaux, finalement témoins, consentants ou non, de batailles ou partages entre grands groupes nationaux. En la matière, le véritable enjeu pour les élus réside plutôt dans la question de la sous-traitance à des entreprises locales à laquelle les entreprises retenues ont souvent largement recours pour des missions ne nécessitant pas une grande technicité. A ce niveau, les élus qui entendent jouer le rôle notabiliaire traditionnel de régulation du milieu économique local peuvent souhaiter peser sur le choix des sous-traitants.

b. Les réseaux

La pose des réseaux est une opération à la portée d'entreprises locales de BTP. La dévolution des marchés publics peut ici constituer un outil de régulation du milieu local du BTP dans les mains des élus qui le désirent. Il convient néanmoins de noter cette spécificité du secteur de l'eau potable qui réside dans l'existence d'un fournisseur national unique, Pont-à-Mousson, contrairement, par exemple, à l'assainissement pour lequel de nombreux constructeurs de tuyaux locaux existent. Les marchés de pose de tuyaux d'eau potable semblent alors réservés aux entreprises disposant d'accords avec ce groupe, filiales locales de grands groupes de services urbains, filiales de ce groupe, entreprises indépendantes dirigées par des figures politiques importantes.

3.3.2. *Autorité organisatrice et régulation sociale*

Quel que soit le mode de gestion du service choisi, les élus sont en dernier ressort responsables de la qualité du service et de son prix. Jusqu'aux années 90, les plaintes des consommateurs étaient rares, le service était donc considéré comme satisfaisant et, de ce fait, dans le cas d'une gestion déléguée, la question du profit de l'exploitant accessoire. Par ailleurs, dans la mesure où seules quelques entreprises nationales, réputées compétentes sont depuis longtemps présentes sur ce marché, la question du choix du délégataire n'avait que peu d'enjeux. De plus, la coopération intercommunale, la délégation de gestion pouvaient constituer autant de paravents apparemment confortables entre l'usager-citoyen et le maire "de base", et donner à celui-ci autant de possibilités de fuites devant ses responsabilités en la matière.

La question du prix apparaît aujourd'hui comme particulièrement sensible, en particulier depuis les hausses entraînées par la mise en place de l'instruction comptable M49 ou les efforts consentis en matière d'épuration des eaux usées. Revers sans doute de l'attachement des citoyens à l'échelon communal, le maire, que le service soit géré dans un cadre communal ou intercommunal, en régie ou en délégation, est de plus en plus rappelé à ses responsabilités par ses concitoyens en cas d'insatisfaction. Dans le cas d'une gestion déléguée, les élus, pris en tenaille entre, d'une part, un gestionnaire auquel ils sont liés par un contrat souvent mal maîtrisé lors de sa signature et insuffisamment contrôlé, et d'autre part un usager mécontent qu'ils souhaitent électeur, sont désormais contraints à rechercher une façon de jouer un rôle

que la complexité des montages organisationnels semblait leur permettre de fuir mais que les usagers leur imposent pourtant aujourd'hui.

4. Conclusion

Enfermé dans une vision juriste de la gestion des services publics locaux, le "modèle français des services urbains" rejette hors du champ d'analyse une partie importante du processus de production de ces services en réduisant le système d'acteurs particulièrement complexe de cette production au triangle étroit autorité organisatrice-prestataire-usager. Les véritables spécificités de l'expérience française en la matière, l'importance de la gestion déléguée, le développement de groupes de services et de construction sont alors quasi-naturalisées en réduisant l'analyse à ce simple jeu à trois dans le seul registre de la gestion. Le système ainsi modélisé semble fonctionner sans véritable intervention de régulation étatique sur le principe d'une auto-régulation de système.

Pourtant, dès lors que l'on abandonne le cadre étroit de cette approche juriste en ayant soin d'essayer de reconstituer l'ensemble du système des acteurs impliqués dans la production de ces services, il devient alors possible de porter un regard renouvelé sur ces secteurs et sur la spécificité de l'expérience française en matière de services publics locaux. On est alors conduit à remettre en cause non seulement les analyses dominantes concernant ce "modèle français" mais également ce modèle lui-même. Au face-à-face autorité organisatrice – prestataire, sous le regard lointain d'un consommateur satisfait et d'un Etat simple greffier, nous avons substitué un système d'acteurs beaucoup plus important, pour ce qui est du nombre des acteurs impliqués, et complexe, en ce qui concerne les relations et les modes d'action des différents acteurs. Ironie du sort, la figure centrale de la commune autorité organisatrice a tendance à s'effacer au profit de nouveaux acteurs, l'Etat et ses modes d'actions variés, les grands groupes de services urbains, à la fois constructeurs et gestionnaires d'infrastructures, l'ingénierie, etc. Pour ces services, pour lesquels la notion d'autorité organisatrice ne constitue pas simplement un outil d'analyse mais une réalité juridique, celle-ci n'apparaît plus guère que comme fiction juridique, et la commune cesse d'être un acteur central pour ne constituer désormais peut-être qu'un terrain de jeu.

CONCLUSION

Modèles de gestion, modèles de société

Conclusion

Modèles de gestion, modèles de société

A l'issue de cette tentative de synthèse et de capitalisation²⁶² d'un itinéraire intellectuel recomposé, nous proposons de revenir sur deux questions majeures évoquées dans ce travail, la fonction territoriale des services publics locaux dans sa double composante de territorialité et territorialisation et la gestion déléguée et son modèle marchand respectivement comme modèle de rapport public/privé et modèle de service public.

1. LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LA TERRITORIALISATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Revenons tout d'abord sur l'acception dans laquelle nous avons utilisé, de façon privilégiée voire même exclusive, le terme de territoire. Notre usage du mot "territoire" renvoie à son acception la plus ancienne²⁶³ en français ; les territoires dont nous parlons sont par essence institutionnels, ils constituent des inscriptions dans l'espace de configurations de pouvoirs ; il n'y a pas de territoire sans pouvoir, avant il n'y a que de l'espace et des pratiques.

Pour que cette création soit reconnue par les populations qu'elle fixe, territorialise, il faut que le pouvoir, l'institution territoriale dont elle constitue le territoire d'action, matérialise son action, la territorialise. Les services publics locaux produits par - ou sous la responsabilité de – une institution publique territoriale (commune ou EPCI) constituent donc une forme de territorialisation de l'institution agissante ; nous avons cherché à comprendre dans quelle mesure cette action pouvait être productrice de territorialité en fonction de la nature des services considérés.

²⁶² Simple emprunt à un langage ou soumission au modèle économique dominant, le chercheur « capitalise », « réinvestit », etc. Voir sur ce point B. LATOUR, *Le métier de chercheur, regard d'un anthropologue*, Paris, INRA, 1995, 94 p. et spéc. "le capitalisme scientifique", p. 32 et s.

²⁶³ « Le mot, avec ses variantes, *terretoire*, *terratoire* (1311), *teritore* (1392), *territoire* (1380) est rare avant le XVIIIe s. (Montesquieu, Rousseau). Il désigne d'abord une étendue de terrain sur laquelle est établie une collectivité, spécialement qui relève d'une juridiction (1680), de l'autorité d'un Etat (1756). » in A. REY (dir.), *LE ROBERT, dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1998, tome 3, p. 3804.

Peut-être faut-il alors s'interroger sur la territorialité des populations de la société contemporaine. On constate en effet qu'une proportion croissante de la population s'avère beaucoup plus mobile non seulement en tant que producteurs mais également comme consommateurs. Ainsi, les exigences de la production rendent les producteurs beaucoup plus mobiles dans le cours de leur vie, mobilité plus ou moins voulue et maîtrisée, et mobilité qui s'exprime à plus ou moins longue distance (à l'intérieur d'une même agglomération, d'une région, du territoire national, pour certains, du monde). D'autre part, les pratiques qui relèvent plus de la consommation sont aussi marquées par une plus grande mobilité. Achats, spectacles, manifestations, loisirs, vacances sont marqués par des pratiques de mobilité croissante, sur des distances plus ou moins longues. La représentation d'une société locale préexistante dont l'institution territoriale locale constituait l'incarnation institutionnelle a sans doute désormais de moins en moins de sens. Si la commune et son territoire paroissial²⁶⁴ se sont imposés aux Constituants, la territorialité semblant alors précéder l'institution territoriale créée, le problème est sans doute désormais inversé. La territorialité n'est plus une donnée préexistante alimentée par des réalités familiales, des pratiques de production et de consommation ; elle ne va plus de soi. Il s'agit bien de territorialiser les institutions, de faire apparaître une territorialité qui n'a, pour beaucoup, rien de naturel. Il est bien entendu difficile ici de ne pas faire référence à la disparition progressive de la « solidarité mécanique ou par similitudes » caractéristique des sociétés traditionnelles, justement fortement territorialisées, mise en évidence dès la fin du XIX^{ème} siècle par Emile Durkheim²⁶⁵, et à son effort pour mettre en évidence une solidarité organique issue de la division du travail social et de sa société de plus en plus individualiste.

Il n'est manifestement pas à notre portée d'intervenir ici dans le débat scientifique relatif à la question de l'apparition (ou non) de nouvelles formes de solidarités sociales ou communautaires. Nous avons néanmoins essayé d'envisager la place des services publics locaux dans la production de territorialité pour les habitants, la territorialisation des populations.

Si l'on suit S. Martin et J.-C. Pradeilles, seuls les services "dispensés" seraient des vecteurs de territorialité. Par contre, les services "produits" comme les actions à finalités économiques, ne seraient pas porteurs de territorialité pour les habitants, si bien que les E.P.C.I. qui les

²⁶⁴ Il ne faut en effet pas oublier que la société locale "préexistante" de la fin du XVIII^e siècle constituait le produit de plusieurs siècles de territorialisation des populations par l'Eglise et les pouvoirs féodaux et royaux.

²⁶⁵ E. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, P.U.F., 11^e éd., 1986, 416 p. [1^{ère} éd., Paris, F.Alcan, 1893].

assument, par délégation de compétence de la part des communes, seraient incapables de construire une légitimité territoriale concurrente de celle des communes. Ainsi, cette territorialisation des institutions et des habitants s'appuierait plutôt sur les services "dispensés", qui introduisent des éléments de solidarité, de participation à une même communauté, et même de citoyenneté.

Nous avons pu noter que certains de ces services semblent néanmoins en voie d'entrer dans l'aire de la "production", happés par les modes de pensées et les logiques de l'économie marchande. D'autre part, les politiques locales menées pour ces types de services depuis au moins la seconde moitié des années quatre-vingts, qui les font entrer dans des stratégies politiques de communication amènent à s'interroger non seulement sur leurs capacités territorialisantes, mais également sur les modes de territorialisation privilégiés.

Compte tenu de l'existence d'une tendance historique lourde, d'une part, à l'entrée des services publics locaux dans la logique de l'économie marchande (malgré l'apparition de nouvelles logiques d'offre) et, d'autre part, à la déterritorialisation des individus, la commune semble abandonner sa dimension de dispensatrice de services publics et de productrice de citoyenneté pour se réduire à sa seule dimension économique, la production.

Dans la mesure où la croissance de la mobilité quotidienne permet et traduit des pratiques de consommation des individus (en particulier de services publics locaux) de moins en moins attachées au territoire communal, ceux-ci ne seraient alors désormais plus attachés à leur commune de résidence que comme habitants et contribuables locaux, actionnaires forcés d'une entreprise locale de production de services. Peut-être pourrait-on alors rejoindre G. Dupuy et P. Sansot pour parler alors de "sociétaires", mais non pas dans une acception politique ou sociale mais strictement économique.

Les débats actuels autour de la citoyenneté locale ne constitueraient-ils alors pas essentiellement la manifestation d'un attachement, romantique pour les uns, hypocrite pour les autres, à une image largement mythifiée du village de la France rurale et de sa « société de citoyens unis par des relations locales »²⁶⁶, qui cède la place à celle d'une commune filiale locale de l'entreprise "France" dont l'objet social serait "la gestion des affaires locales" dans son acception la plus strictement économique ?

2. Gestion déléguée et société marchande

A travers la généralisation d'une certaine forme de mode de gestion élaborée dans le domaine des SPIC, c'est non seulement un type de relation entre la commune et ses prestataires qui se développe, mais plus fondamentalement, un mode de pensée, une façon de considérer les services qui se diffuse. L'histoire de la distribution d'eau à Givors nous semble alors susceptible d'éclairer les modes de pensée, les logiques économiques à l'œuvre et leur mode de diffusion.

Ainsi, à Givors, sur le long terme, il apparaît que la substitution progressive d'une prise en charge publique²⁶⁷, assumée par la commune, de la question de l'alimentation en eau des habitants à une gestion collective et communautaire, à l'échelle du quartier, débouche finalement sur la transformation de l'eau, de bien collectif gratuit, en service public marchand. La technique fonctionne alors comme un écran masquant ou naturalisant les transformations économiques et sociales qui accompagnent la transformation technique du mode de production du service.

La concession de 1900 consistait en la proposition marchande d'un nouveau service de meilleur qualité par une entreprise privée réalisant les investissements initiaux et assurant le fonctionnement du service à ses risques et périls. Si le service²⁶⁸ avait été alors mis en place, à l'image de ce qui s'est passé dans des villes de plus grande taille, il aurait d'abord concurrencé puis peu à peu éliminé l'ancien mode public d'alimentation, celui des puits et de leur eau polluée et inconstante transportée par seaux par chacun à son domicile.

La réalisation publique du réseau puis sa gestion sous la forme d'un affermage, d'abord confié à une "société de régie" puis à la SDEI, se traduit par l'abandon d'une logique de mise à disposition d'un service "dispensé" pour la logique marchande du service "produit". La mise en place d'un subventionnement d'Etat important permettra une large diffusion du service jusque dans les lieux les plus reculés du territoire français, il permet aussi, grâce à l'invention de l'affermage, le développement des grands groupes français de services urbains (et l'apparition de nouvelles entreprises comme la SDEI) en mettant les investissements financiers et leurs risques à la charge des collectivités publiques. On parle souvent pour la

²⁶⁶ Décret des 10-11 juin 1793.

²⁶⁷ Rappelons ici que le terme de "public" lui-même constitue l'inscription dans la langue (en particulier juridique) de ce projet étatique puisqu'il désigne aussi bien un collectif que son incarnation institutionnelle (juridiquement publique).

²⁶⁸ On serait ici tenté de parler de service "privé", même si le droit parle de service "public", en raison de la signature indispensable d'un contrat de concession avec la collectivité publique, propriétaire de la voirie publique dont l'occupation du sous-sol est indispensable au développement du réseau, qui assure au concessionnaire une situation de monopole local et s'avère propriétaire des installations à l'issue de la concession.

France d'un "capitalisme sans capital", il vaudrait sans doute mieux ici parler du développement d'un *capitalisme privé à capital public*. Ce type de développement semble bien constituer une spécificité française puisque, alors qu'en France le passage au réseau et à un mode de consommation individuel s'accompagne "naturellement" de la mise place d'une relation marchande entre prestataire et usager (en fait "client"), par contre, dans de nombreux pays voisins, l'importance du *municipalisme* a permis d'inventer d'autres solutions économiques au problème du financement des services urbains (péréquations entre services urbains municipaux, paiement du contribuable) si bien que le service à domicile est demeuré longtemps un service "dispensé" par la collectivité publique locale.

Apparaît alors une contradiction fondamentale, que le droit a la difficile charge d'essayer de gérer sans parvenir à la dépasser, entre deux principes essentiels d'un Etat Républicain libéral. En effet, alors que la République légitime l'Etat par la prise en charge des intérêts collectifs d'une nation et donc de ses besoins d'intérêt général, les principes libéraux de l'Etat français entendent réserver les activités productives à l'initiative privée au nom de la liberté d'entreprendre des individus. Si des activités de service public ne lui sont pas directement confiées ou reconnues, la sphère privée constitue le référent d'une sphère publique conquise aux logiques économiques dominantes. On peut donc s'interroger sur la façon dont les institutions publiques parviennent alors à concilier les logiques publiques d'équité et de justice sociale avec des logiques économiques privées souvent antinomiques.

Gilles Deleuze, après avoir proposé de distinguer trois dimensions des équipements collectifs, "l'investissement" (« Ça consiste à traiter toujours quelqu'un comme producteur, au moins potentiel »), le "contrôle, assistance, quadrillage" (« Ça consiste à toujours traiter quelqu'un comme consommateur ») et le "service public", estime que « l'aspect *service public* [...] est complètement évacué en régime capitaliste. Il consiste à considérer le citoyen comme un usager ; il se définit par le droit d'usage, c'est-à-dire le droit démocratique par excellence en dehors de toute opération de quadrillage. *Le droit d'usage* c'est la communauté. L'investissement c'est l'Etat, la police. [...] Il y a d'autant plus de service public qu'il y a moins de consommation, d'appel à la consommation et d'assistance »²⁶⁹. Les évolutions affectant depuis un siècle les services publics locaux semblent corroborer la thèse du philosophe selon laquelle "l'aspect *service public*" serait de plus en plus évacué dans notre société.

²⁶⁹ G. DELEUZE in CERFI, "Généalogie du capital – 1. Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, décembre 1973, pp. 185-186, souligné par l'auteur.

Alors même que le droit public tentait d'élaborer un mode de légitimation et de limitation de l'Etat assis sur la notion de service public, l'arrêt dit "Bac d'Eloka", fondateur de la catégorie des "services publics industriels et commerciaux", services fonctionnant dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée, posa que certains services publics sont de nature privée. Ainsi, alors que « certains services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat ou de l'administration publique [...] d'autres services, au contraire sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'Etat, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général »²⁷⁰.

Contradiction donc d'un Etat chargé "d'assumer" des missions d'intérêt général et, conformément au principe libéral d'une action supplétive de l'Etat, ne doit les assurer que dans des « circonstances exceptionnelles »²⁷¹, légitimation d'inspiration smithienne de l'initiative privée dont la mission est donc généralement de les assurer. La dichotomie habituelle entre public et privé paraît alors étrangement renversée même si elle semble pouvoir se résoudre dialectiquement dans un jeu de mot élégant et audacieux²⁷².

Le droit, public en particulier, fonctionne alors non seulement comme traduction juridique dans le langage d'Etat des conceptions économiques libérales, mais aussi comme instrument de naturalisation d'un mode de pensée idéologique. Par l'entremise du droit et la répétition inlassable et dogmatique de ses axiomes simplistes, l'économie classique ne constitue pas seulement le soubassement idéologique de l'action des Etats libéraux mais devient une production discursive véritablement performative. Mais sous couvert de résoudre dialectiquement la contradiction fondamentale entre principe républicain et principe libéral, entre légitimité publique et logiques privées n'a-t-on pas ouvert alors la voie à la destruction de tout lien social par sa substitution par un lien marchand, le seul que l'économie et la sphère privée soient capables d'envisager ?

Individus inventés par l'économie, nous sommes des producteurs mis aux normes exigées par le système de production (aujourd'hui compétitivité, flexibilité, mobilité), des consommateurs étourdis d'un bonheur matériel, des citoyens en passe de devenir des consommateurs

²⁷⁰ T.C., 22 janvier 1921, "Société commerciale de l'ouest africain", concl. Matter, in R. CASSIN et M. WALINE (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 4^{ème} éd., 1965, p. 161.

²⁷¹ Voir en particulier les arrêts "Casanova" (1901), "Winkell" (1909) et "Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers" (1930) in R. CASSIN et M. WALINE, *op. cit.*

²⁷² Comme nous l'avons noté plus haut, André De Laubadère définit le service public comme « une activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général » et s'empresse de préciser qu'elle peut ne pas « l'assurer nécessairement elle-même directement car l'exécution du service public peut être confiée à un organisme privé ».

In A. de LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1973, p. 578, souligné par nous.

déterritorialisés. Jusqu'où l'Economie néo-classique, son mode d'appréhension des hommes et de leurs sociétés imposera-t-elle ses "lois" apparemment indépendantes ? Son mode de pensée est dans nos têtes et nous risquons de nous muer en consommateurs condamnés aux relations marchandes jusque dans les services publics, et bientôt, peut-être, dans l'ensemble de nos relations sociales, murés jusqu'au creux de nos alcôves légitimes.

Postface

la tarification, modes et modèles

A ce point de notre itinéraire de chercheur et à l'issue de ce travail, il convient sans doute d'indiquer au lecteur la direction dans laquelle, en le quittant, nous comptons nous diriger. Pour notre part, nous entendons ne pas abandonner l'eau et poursuivre notre itinéraire hasardeux en nous intéressant à notre manière à la question de sa tarification.

Depuis notre travail de thèse, qui entendait embrasser l'ensemble du champ des services publics locaux en s'intéressant en fait à l'action communale dans ce domaine, nous avons réduit le champ de nos investigations à certains services liés à l'environnement (déchets, eau potable, assainissement) et plus précisément à ceux liés au cycle urbain de l'eau. Peu à peu, le service de production et distribution d'eau potable est devenu un objet de recherche privilégié dans la mesure où il s'agit là d'un service public urbain fondamental qui a constitué et reste aujourd'hui le service public emblématique de l'expérience française en matière d'organisation et de gestion des services publics urbains. Ainsi, c'est à partir de l'eau que professionnels¹ et chercheurs² ont développé l'idée de l'existence d'un « modèle français des services urbains » ; c'est à partir de l'eau que ce "modèle", porté par des groupes français de stature désormais internationale et par les grandes organisations internationales, se développe sur l'ensemble de la planète.

Si, dans nos travaux les plus récents, nous nous sommes plutôt employé à déconstruire ce "modèle" en le confrontant aux pratiques observées sur le terrain, il s'agira désormais d'en étudier la genèse dans le cadre d'une approche essentiellement généalogique en mettant plus particulièrement l'accent sur la construction de l'eau comme bien économique.

« Bien économique parmi d'autres, l'eau doit être vendue à son prix de revient »³. Ce type d'assertion de la part d'institutions publiques et de gestionnaires impliqués dans les services d'eau potable s'avère récurrent depuis plus d'un siècle, comme s'il était nécessaire de répéter inlassablement une évidence mal comprise ou difficile à admettre. La question de la

¹ Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau, *Gestion de l'eau : le modèle français*, 1993, 27p.

² D.LORRAIN, « Le modèle français des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, 1990, pp. 39-58.

³ *Etudes des problèmes municipaux*, n°14, "L'eau et l'assainissement", 3^e et 4^e trimestre 1967, p. 27.

tarification de l'eau - tarification qui suppose un comptage (grâce à un objet technique : le compteur), une certaine individualisation de la consommation, et impose d'envisager des modes de tarifications - nous apparaît alors comme une entrée féconde pour étudier le phénomène de construction de l'eau comme bien économique.

A ce stade de notre réflexion, il nous semble que ce phénomène social peut être analysé à partir de trois axes de questionnement.

- la construction du "modèle"

On pourra tout d'abord s'intéresser aux forces sociales porteuses d'un tel modèle. Qui a construit, et selon quel processus, une représentation de l'eau comme bien économique devant être tarifé. Pour le peu que nous ayons pu en comprendre, les économistes d'inspiration néoclassique semblent prendre une place importante dans cette construction qui s'appuie sur des références à d'autres services, l'électricité par exemple. Par ailleurs, cette construction s'inscrit également dans l'histoire longue des rapports entre public et privé dans la valorisation des propriétés publiques de toutes natures et la production d'activités considérées comme d'intérêt général sous la forme de "concessions".

- la déconstruction du "modèle"

Alors que les économistes envisagent désormais la question de la tarification de l'eau potable d'un point de vue normatif en recherchant la meilleure répartition du financement entre contribuable et usager, ou un mode de tarification optimal du service de distribution d'eau potable, il s'agira pour nous, bien au contraire de considérer le discours économique dominant et les pratiques institutionnelles en la matière comme des matériaux pour une analyse de la sociologie implicite des économistes⁴. Nous entendons essayer de mettre au jour les représentations rarement explicitées de l'eau et du fonctionnement social qui servent de référence à ce mode d'appréhension de l'eau et du service d'eau potable. Cette analyse suppose sans doute de s'intéresser à la façon dont l'économie néo-classique est parvenue à construire l'économie comme une science, un discours indépendant du fonctionnement social en refoulant ses axiomes sociaux et politiques, en "oubliant" l'économie politique⁵.

⁴ Se rappeler J.BANCAL, *l'économie des sociologues*, Paris, P.U.F., 1967, 329 p. sans toutefois faire de contresens sur ce titre puisqu'il s'agit pour l'auteur de présenter les principes d'une sociologie économique.

⁵ Par exemple P. LEROY-BEAULIEU, *Précis d'Economie Politique*, Paris, Delagrave, 19^{ème} éd. revue, 1920, 448 p.

- Propagation et résistance au "modèle"

Ce modèle a réussi à s'imposer en France au point de devenir naturel et de ne plus être remis en cause . Nous avons constaté que ce mode d'appréhension d'un bien et d'un service public se diffuse en France dans de nouveaux secteurs de l'action publique et, dans le reste du monde, plus particulièrement pour l'eau potable. Quels sont les voies, les acteurs clé de ces propagations ?

Comment un modèle économique se diffuse-t-il ? Rencontre-t-il des résistances, théoriques ou dans les pratiques de certains groupes sociaux ? Si oui, quelles formes ont-elles prises, quels groupes sociaux en sont ou en étaient porteurs ? Peut-on, à travers des travaux de terrains, contribuer à une histoire de la résistance à la mise en place de ce type de modèle ?

Cette esquisse d'un programme personnel de recherche s'alimentera de confrontations avec des spécialistes d'autres services publics (électricité en particulier), et avec des chercheurs travaillant sur d'autres contextes nationaux (projet de collaboration sur le "meetering" au Québec avec l'INRS-Urbanisation de Montréal).

BIBLIOGRAPHIE

1. GENERALE

ADDI L., « La notion d'autorité politique et l'idéologie étatique », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XCIV, 1993, pp. 145-160.

BADIE B., *Les deux Etats ; Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986, 334 p.

BAUDRILLARD J., *Oublier Foucault*, Paris, Galilée, 1977, 87 p.

BAUDRILLARD J., *La société de consommation ; ses mythes, ses structures*, Paris, Denoël, 1970, 318 p.

BAUDRILLARD J., « La genèse idéologique des besoins », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XLVII, 1969, pp. 45-68.

BAUDRILLARD J., *Le système des objets*, Paris, Gallimard, 1968, 288 p.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p.

BOURDIEU P., *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, 289 p.

BOUTROUX E., *Leçons sur Platon*, Paris, Editions universitaires, 1990.

CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.

DELAUNAY J.-C., GADREY J., *Les enjeux de la société de service*, Paris, PFNSP, 1987, 333 p.

DELEUZE G., *Différence et répétition*, Paris, P.U.F., 1968, 409 p.

DERYCKE P.-H., GILBERT G., *Economie publique locale*, Paris, Economica, 1988, 308 p.

DREYFUS J., *La ville disciplinaire*, Paris, Galilée, 1976, 215 p.

CEFAÏ D., MAHE A., « Echanges rituels de dons, obligation et contrat ; Mauss, Davy, Maunier : trois perspectives de sociologie juridique », *L'année sociologique*, vol. 48, n°1/1998, pp. 209-228.

CERFI, "Généalogie du capital, 1. Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, décembre 1973, 263 p.

DUBUISSON-QUELLIER S., « Le prestataire, le client et le consommateur ; sociologie d'une relation marchande », *Revue française de sociologie*, XL-4, 1999, pp. 671-688.

DUBY G.(dir.), *Histoire de la France urbaine*, Paris, Seuil, 5 t., 1980-1985.

DUPUY F., THOENIG J.-C., *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, 206 p.

DUPUY G., *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin, 1992, 200 p.

DURAND J.-P., WEIL R. (dir.), *Sociologie contemporaine*, Paris, Vigot, 1990, 644 p.

DURKHEIM E., *De la division du travail social*, Paris, P.U.F., 1930 (1^{ère} éd. Paris, Alcan, 1893), 416 p.

ELIAS N., *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991 (1^{ère} éd. allem. 1987), 301 p.

ELIAS N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calman-Levy, 1975 (1^{ère} éd. allem., 1939), 328 p.

FOUCAULT M., « *Il faut défendre la société* », *Cours au Collège de France 1976*, Paris, Seuil/Gallimard, 1997, 283 p.

FOUCAULT M., *Résumé des cours, 1970-1982*, Paris, Julliard, 1989, 171 p.

FOUCAULT M., *Histoire de la sexualité (vol.1), La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, 211 p.

FOUCAULT M., *Les mots et les choses ; une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966, 574 p.

FOURQUET F., *Richesse et puissance ; une généalogie de la valeur (XVI^e – XVIII^e siècle)*, Paris, La Découverte, 1989, 317 p.

GADREY J., *L'économie des services*, Paris, La Découverte, 1996, 125 p.

GALBRAITH J.-K., *Le Nouvel Etat Industriel ; Essai sur le système économique américain*, Paris, Gallimard, 1968 (1^{ère} éd. amér., 1967), 416 p.

GARAPON A., « Le droit, un certain regard sur le monde ; pour une nouvelle culture juridique », *Economie et Humanisme*, n°319, 1991, pp. 4-10.

GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat ; l'action publique en question*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1999, 233 p.

GIDE C., RIST C., *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, Paris, Librairie du Recueil SIREY, 6^{ème} éd., 1944, 896 p.

HAROUEL J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, Paris, PUF, coll. « Que-sais-je ? », 1981, 128 p.

ILLICH I., *Le travail fantôme*, Paris, Seuil, 1981 (1^{ère} éd. amér. 1980), 161 p.

JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987, 242 p.

LACAZE J.-P., *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris, PUF, coll. « Que-sais-je ? », 1990, 128 p.

LATOUR B., *Le métier de chercheur, regard d'un anthropologue*, Paris, INRA, 1997, 95 p.

LEGENDRE P., *Sur la question dogmatique en Occident ; Aspects théoriques*, Paris, Fayard, 1999, 368 p.

LEGENDRE P., *Leçons II, L'empire de la vérité ; Introduction aux espaces dogmatiques industriels*, Paris, Fayard, 1983, 252 p.

LEROY-BEAULIEU P., *Précis d'Economie politique*, Paris, Delagrave, 19^e éd., 1920, 448 p.

Les Annales de la recherche urbaine, « Les réseaux techniques urbains », n°23-24, juillet-décembre 1984.

MERLIN P., *L'urbanisme*, Paris, PUF, coll. « Que-sais-je ? », 1991, 128 p.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. "Que-sais-je ?", 2^e éd., 1994, 128 p.

MULLER P., "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

PINTO L., « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, XXXI, 1990, pp. 179-198.

POLANYI K., *La Grande Transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (1^{ère} éd. angl. 1944), 419p.

RACINE L., « Les trois obligations de Mauss aujourd'hui : donner, recevoir et rendre chez les Enga et les Mendi de Nouvelle-Guinée », *L'Homme*, XXXIV (2), 1994, pp. 7-29.

RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246p.

REY A. (dir.), *LE ROBERT, dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1998, 3 tomes, 4304 p.

RONCAYOLO M., *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990, 278 p.

VIANES A., *La raison économique d'Etat*, Lyon, P.U.L., 1980, 464 p.

VEYNE P., *L'inventaire des différences – Leçon inaugurale au Collège de France*, Paris, Seuil, 1976.

WEBER M., *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

2. TERRITOIRES, COMMUNE ET INTERCOMMUNALITE

AGULHON M., "Imagerie civique et décor urbain", *Ethnologie française*, n°5, 1975, pp. 33-57.

ALLIES P., *L'invention du territoire*, Grenoble, P.U.G., 1980, 184 p.

Annales de la Recherche Urbaine (Les), « Pouvoirs locaux », n°28, octobre 1985.

AUBY J.-B., AUBY J.-F., *Droit des collectivités locales*, Paris, P.U.F., coll. « Thémis », 1990, 311 p.

BALLIGAND J.-P., MAQUARD D., *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990, 221 p.

BARGE P., BARTHELEMY J.-R., LORRAIN D., MICHEAU M., LANGUMIER J.-F., *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, 1983, 203 p.

BIAREZ S., « Pouvoirs et organisations locales ; vers un nouveau paradigme politique », *Sciences de la Société*, n°38, 1996, pp. 1-24.

BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble 2-3 février 1993*, Grenoble, CERAT, 559 p.

BIAREZ S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309 p.

BONNEVILLE M., "La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales", CIER-Structures régionales (Université de Saint-Etienne) – Revue de Géographie de Lyon, *L'usine dans la ville, Journées de la Commission de Géographie industrielle, Lyon et Saint-Etienne (23-24 octobre 1981)*, 1983, pp. 21-43

BOUINOT J., *La nouvelle gestion municipale*, Paris, Cujas, 1977, 263 p.

BOURDIN A., *La question locale*, Paris, P.U.F., 2000, 253 p.

BOURDIN A., « Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « Gouvernances », n°80-81, 1998, pp. 181-187.

BOURJOL M., *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, 426 p.

BROWN M., « Reconceptualizing Public and Private in Urban Regime Theory : Governance in AIDS Politics », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n°1 :1999, pp. 70-87.

BRUNET R., « Territoires : l'art de la découpe », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, n°3/1997, pp. 251-255.

CAILLOSSE J., "La décentralisation, mode d'emploi", *Revue du droit public*, 1988, n°5, pp. 1224-1249.

CHALAS Y., DUBOIS-TAINE G., *La ville émergente*, Paris, Ed. de l'Aube, 1997, 285 p.

CHANDERNAGOR A., « Des lois municipales aux lois de décentralisation : un siècle de maires », *Pouvoirs locaux*, n°25, 1995, pp. 60-62.

DI MEO G., « Les nouvelles contradictions du territoire », *Revue de Géographie de Lyon*, "Les nouvelles mailles du pouvoir local", vol 70, n°2/1995, pp. 169-175.

DALL'AGLIO S., PETITET S., « Territoire communal et solidarité territoriale, le cas de Villefranche-sur-Saône (Rhône), *L'Espace géographique*, n°2/2000, pp.170-183.

FAURE A., « Regards croisés sur le discours des élites du système politique en France », in BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 537-559.

GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, P.U.F., coll. "Que-sais-je ?", 1993, 127 p.

GAUDIN J.-P., *Technopolis-crisis urbaines et innovations municipales*, Paris, P.U.F., 1989

GEORGE J., *Histoire des maires de 1789 à 1939*, Paris, Plon, 1989, 285 p.

GIVAUDAN A., *La question communale*, Paris, Ed. de la R.P.P., 1978.

GODARD F. (dir.), *Le gouvernement des villes ; Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, 285 p.

ION J., MICOUD A., « La commune entre l'état et le quartier ; quelques notes sur l'évolution des types de légitimation de la pratique politique municipale », *Espaces et Sociétés*, n°34-35, 1980, pp. 83-95.

KERVASDOUE (de) J., FABIOUS L., MAZODIER M., DOUBLET F., "La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue française de sociologie*, XVII, n°3, p. 424,

LEFEVRE C., *De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne*, Paris, Institut de la Décentralisation, 1996.

LE GALES P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1/1995, pp. 57-95.

LE GALES P., "Villes en compétition ?", S.BIAREZ, J.-Y.NEVERS (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble 2-3 février 1993*, Grenoble, CERAT, pp. 443-461.

Les Cahiers du LERASS, « Les territoires incertains du local », n°21 et 22, 1990.

LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « Gouvernances », n°80-81, 1998, pp. 85-92.

MABILEAU A., « Les génies invisibles du local, faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de sciences politiques*, pp. 340-376.

MABILEAU A. (dir), *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993, 231 p.

MABILEAU A., SORBETS C., *Gouverner les villes moyennes*, PEDONE, série « vie locale, n°12, 1989, 187 p.

MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L., *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, 428 p.

MARTIN S., « La France et les centralismes », *Les cahiers du CNFPT*, n°40, pp. 230-235.

MARTIN S., PRADEILLES J.-C., "Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté", in S.BIAREZ, J.-Y.NEVERS (dir.), *op. cit.*, p. 375-390.

MENY Y. (dir.), *La réforme des collectivités locales en Europe ; stratégies et résultats*, Paris, La Documentation française, 1984, 188 p.

NOVARINA G., MARTIN S., *La décentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives et ADELS, 1988, 250 p.

PELLETIER P., VANIER M., « Les ciseaux du géographe ; coupures et coutures du territoire », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, n°3/1997, pp. 163-165.

PETITET S., *Histoire des institutions urbaines*, Paris, P.U.F., coll. "Que-sais-je ?", 1998, 127 p.

Problèmes politiques et sociaux "Les enjeux de l'intercommunalité", dossier constitué par R. LE SAOUT, n°811, 6 novembre 1998, La documentation française.

QUIN C., JEANNOT G. (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*, Paris, La Documentation française, 1997, 291 p.

REMOND B., BLANC J., *Les collectivités locales*, Paris, P.F.N.S.P. & Dalloz, 1992, 522 p.

SAUNIER P.-Y. « Variations autour d'un mauvais sujet : des circonscriptions administratives à Lyon au XIX^e siècle », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, n°3/1997, pp. 167-171.

SCHERRER F., « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de Géographie de Lyon*, "Les nouvelles mailles du pouvoir local", vol 70, n°2/1995, pp. 105-114

SFEZ L. (dir), *L'objet local*, Paris, U.G.E., 1977, 443 p.

SUIRE M., LARUELLE N., « La coopération intercommunale », in Synthèse et réflexions sur la connaissance des territoires urbains, 1995-1999, D.G.U.H.C.- M.E.T.L., 1999, pp. 103-120.

TRORIAL J., ASTIER H., “ La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupement de communes ”, *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n°15, 9 avril 1966, pp. 17-34.

VANIER M., « La recomposition territoriale, un grand débat idéal », *Espaces et sociétés*, n°96, 1999, pp. 125-143.

WORMS J.-P., "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 8 (3), 1966, pp. 249-276.

3.SERVICES PUBLICS, RAPPORTS PUBLIC/PRIVE

ABRAHAM C., BONNAFOUS A., CHABANOL D., CHABERT M., CROZET Y., DALMAIS C., *Péage et financement d'infrastructures en milieu urbain ; Lyon, les leçons d'un périphérique*, Actes du colloque organisé par le Grand Lyon et le LET, 5-6 décembre 2000, Etudes & Recherches, n°13, 247 p.

Association Concurrence et Liberté, *Gérer les services publics, concurrence et liberté de choix*, Paris, THESAURUS, 1988, 109 p. + Annexes.

ASCHER F., « Le partenariat public-privé dans le "(re)développement" ; le cas de la France », in HEINZ W. (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain. Allemagne, U.S.A., Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 197-

AUBY J.-F., *La délégation de service public*, PUF, coll. "Que-sais-je ?", 1995, 128 p.

AUBY J.-F., *La délégation de service public*, Paris, Dalloz, 1997.

BENARD J., *Economie publique*, Paris, Economica, 1986, 430 p.

BERTHELEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A. Rousseau, 1901, 933 p.

BETTINGER C., *L'évolution de la concession*, Thèse, Paris, 1975

BEZANCON X., *Les services publics en France*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Tome 1, *Du Moyen-Age à la Révolution*, 1995, 439p., Tome 2, *De la Révolution à la Première Guerre mondiale*, 1997, 368p. (un troisième tome concernant le XXème siècle reste à paraître)

BEZANCON X., *Essai sur les contrats de travaux et de services publics ; contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, Paris L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, tome 206, 1999, 639p.

BLOCK M., MAGUERO E., *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 2 tomes, 5^e éd., 1905, 2715p.

BOZEC J., "Le service public à caractère industriel et commercial: état des lieux juridique", *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 19.

BRAIBANT G., *Le Droit administratif français*, Paris, P.F.N.S.P. & Dalloz, Paris, 2ème éd., 1988, 541p.

CHEVALLIER J., *Le service public*, Paris, PUF, Coll. "Que-sais-je ?", n°2359, 1987, 128p.

CORBETT G., « Equipements publics, financements privés : une panacée ? L'expérience d'Eurotunnel », *Annales des Mines / Réalités industrielles*, mai 1994, pp. 80-83.

C.U.R.A.P.P., *Public/privé*, Paris, P.U.F., 1995, 230 p.

C.U.R.A.P.P., *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol.1., 1978, 330 p.

DUFAU J., *Les concessions de service public*, Paris, Ed. Le Moniteur, 1979.

ELLUL J., *Histoire des institutions*, Paris, PUF, 5 tomes, 1^{er} éd., 1956-1962

ESMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 6^e éd., 1905, 828 p.

FECTEAU J.-M., « L'Etat, les rapports entre sphères publique et privée et la régulation sociale au XIX^e siècle au Québec ; questions de méthode et hypothèses », *Cahiers d'histoire*, vol.XVI, n°1-2/1997, pp. 21-39.

FECTEAU J.-M., « Du droit d'association au droit social : Essai sur la crise du droit libéral et l'émergence d'une alternative pluraliste à la norme étatique, 1850-1930 », *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 12, n°2/1997, pp. 143-155.

GARIEPY M., MARIE M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, 1997, 467 p.

HARDY J., « Le service public en question », *Politiques et Management public*, vol. 14, n°3/1996, pp. 45-61.

HURSTEL D., « Intérêt général et gestion privée : partenaires incompatibles ? », *Politiques et Management public*, vol. 13, n°2/1995, pp. 129-146.

JEANNOT G., *Les usagers du service public*, Paris, P.U.F., coll "Que-sais-je ?", n°3359, 1998, 127 p.

JOURDAN R., « La formation du concept de service public », *Revue de droit public*, 1987, pp.89-118.

LACHAUME J.-F., *Grands services publics*, Paris, Masson, 1989, 375 p.

LAUBADERE (de) A., *Traité de Droit administratif*, LGDJ, Paris, 6ème éd., 1973, 743p.

LAUBADERE (de) A., VENEZIA J.-C., GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 14^e éd., 1996,

LE DUC M., *Services publics de réseau et Europe, les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni*, Paris, La Documentation française, 1995, 180 p.

LEGENDRE P., *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, 580p.

LEMARIGNIER J.-F., *La France médiévale ; institutions et société*, Paris, A.Colin, 1970, 415p.

LINOTTE D., MESTRE A., *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 1982, 337 p.

MARIE M., LARCENA D., DERIOZ P., *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentales ; Tensions, conflits et régulations*, Paris, L'Harmattan, 1999, 543 p.

MARTINAND C. (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993, 194 p.

MESCHERIAKOFF A.-S., *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1991, 389 p.

MESTRE J.-L., *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985, 294 p.

OFFNER J.-M., « Le développement des réseaux techniques : un modèle générique », *Flux*, n°13/14, 1993, pp. 11-18.

PETITET S., VARASCHIN D. (dir.), *Intérêts publics et initiatives privées, initiatives publiques et intérêts privés, Travaux et services publics en perspectives*, Actes du Colloque international tenu du 7 au 9 décembre 1998 dans le cadre des Onzièmes entretiens du Centre Jacques Cartier, Vaulx-en-Velin, ENTPE, 1999, 460 p.

Politiques et Management public, « Public, privé : Espaces et gestion ; Actes du Second Colloque International, Lyon 15-16 décembre 1986 », n°1 et 3/1987

PRIEUX H., *Traité pratique du droit des travaux publics et des marchés publics*, Paris, Ed. du Moniteur des travaux publics, sixième édition, 1968, 4 tomes.

RACHLINE F., *Service public et économie de marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 117 p.

RAYMUNDIE O., *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, Paris, Ed. Le Moniteur, 1995, 415 p.

REMY J., "La dichotomie privé/public dans l'usage courant : fonction et genèse", *Recherches sociologiques*, 4, 1973, n°1, pp. 10-38.

SAÑAS M., MONTEBELLO M., « Quand les usagers deviennent clients », *Revue française de gestion*, mars-avril 1979, pp. 77-81

SAÑAS M., LEONARDI M., « Service public et service du public », *Revue française de gestion*, n°9, 1977, pp. 9-24.

Techniques, Territoires et Sociétés, « Acteurs privés et acteurs publics : une histoire de partage des rôles », n°27, juin 1994

Techniques, Territoires et Sociétés, « Techniques et Territoires ; Lieux et Liens », n°8/9, septembre 1989, 197 p.

TERNY G., *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Paris, Dunod, 1971, 402 p.

Urbanisme, Dossier « Villes privées », n°312, 2000, pp.60-85.

VEDEL G., *Droit administratif*, Paris, PUF, 3^e éd., 1964, 679 p.

VERPRAERT G., Le dispositif partenarial des projets intégrés ; pour une typologie des rapports publics privés », *Les Annales de la Recherche urbaine*, n°51, pp. 103-111.

WALRAVE M., *Les réseaux de services publics dans le monde, organisation – régulation – concurrence*, Paris, ESKA, 1995, 241 p.

4. SERVICES PUBLICS LOCAUX

ABALLEA F., “ Stratégies municipale, reproduction sociale et régulation spatiale ”, *Recherche sociale*, n°110, avril-juin 1989, pp. 3-52.

Annales de la Recherche Urbaine (Les), « Services urbains », n°31, juillet 1986.

Annales de la Recherche Urbaine (Les), « Les réseaux techniques urbains », n°24, juillet-décembre 1984.

AUBY J.-F., *Les services publics locaux*, Paris, PUF, coll. "Que-sais-je ?", 1982, 128 p.

AUBY J.-F., *Les services publics locaux*, Paris, Berger-Levrault, 1997, 359 p.

BARRAQUE B., « Pour une histoire des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, pp. 6-15.

BARRAQUE B., *Techniques urbaines, territoires et sociétés*, Rapport M.E.L.A.T.T.-D.R.I., ronéo, mai 1986, 109 p.

BOITEAU C., « Concept communautaire de service public et services publics locaux », *Revue française de droit administratif*, 11 (2), 1995, pp. 320-334.

BORDES M., *L'administration provinciale et municipale en France au XVIIIème siècle*, Paris, S.E.D.E.S., 1972, 378 p.

CARLES J., DUPUIS J., *Service public local ; gestion publique, gestion privée ?*, Levallois-Perret, Nouvelles éditions fiduciaires, 1990, 288p.

CHAMBAT P., OFFNER J.-M. (textes réunis par), *Actes du séminaire « Services publics et espaces collectifs : modèles de gestion et cultures d'entreprises »*, 1986-1987, Paris, Ed. de l'iris, 348 p.

D.A.U. - Plan Urbain (M.E.T.T.), *Services urbains et gestion locale ; Enjeux et perspectives de recherches 1985-1993*, Paris, Ed. Villes et Territoires, 1994, 461 p.

DEMEESTERE R., « Des outils pour la gestion des villes », *Revue française de gestion*, n°25, 1980, pp. 86-92.

Economie et Humanisme, « Les services urbains en France », n° 312, 1990.

FOUGERES D., « Les services urbains sous surveillance politique : le pouvoir municipal et l'établissement du service de transport en commun à Montréal, 1860-1880 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXVI, n°1/1997, pp. 18-31.

GIBERT R., DRESSAYRE P., VERRIER P.-E., « La mairie à géométrie variable : finalités et moyens de la démunicalisation des services publics urbains », *Politiques et Management public*, vol. 5, n°3/1987, pp. 103-115.

GREFFE X., « La gestion du non-marchand », *Revue française de gestion*, n°22, 1979, pp.53-62.

G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., *Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion, Actes du « premier colloque international des services publics, Université Paris-Dauphine, 24 avril 1989*, Paris, Litec, 1990, 432 p.

GRUSON C., COHEN J., *Tarification des services publics locaux ; rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation*, Paris, La Documentation française, 1983, 145 p.

HARDY J., « Les contrats entre collectivités locales et associations : délégations de service ou marchés publics ? », *Pouvoirs locaux*, n°36, V/1998, pp. 103-107.

HUNTZINGER H., « Les services publics urbains rendus par la ville de Nantes et ses satellites ; une approche économique », *Economie et Humanisme*, n°312, 1990, pp. 23-38.

HUNTZINGER H., *Les services publics urbains rendus par une organisation municipale et ses « satellites » ; le cas de la Ville de Nantes*, Rapport de recherches TETRA-DGRST, 1986, 118p.

JACQUEMET G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à l'égout à la fin du XIX^e siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XXVI, 1979, pp. 505-548.

LE BOZEC A., « 1975-1995 : 20 ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales 1995*, Paris, GRALE, 1995, pp. 83-109.

LERAY F., MARCHAND A., *Manuel administratif à l'usage des architectes, maires, administrateurs, agents voyers et constructeurs*, Paris, Librairie de la construction moderne, non daté (1907), 723 p.

Les Annales de la recherche urbaine, « Services urbains », n°31, juillet 1986.

Les Cahiers de l'administration territoriale, « Services publics locaux », n°7, 1984

LORRAIN D., « Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation », *Les annales de la recherche urbaine*, n°13, 1982, pp.20-30.

LORRAIN D., "Les "affaires " et les entreprises", *Métropolis*, n°103, 1995, pp.32-37.

LORRAIN D., « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du Travail*, n°2/1995, pp. 199-220.

LORRAIN D. et STOKER G., *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1994, 218 p.

LORRAIN D., « Le modèle français des services urbains », *Economie et Humanisme*, n°312, mars-avril 1990, p. 39-58

LORRAIN D., « Le grand fossé (Le débat public/privé et les services urbains) », *Politiques et Management public*, 5, 3, 1987, pp.83-102.

LORRAIN D., « L'industrie des réseaux urbains en France (des origines nationales à une dynamique mondiale) », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1/1986, pp.95-110.

LUCHAIRE Y., « Les modes de gestion des services publics locaux », *Revue française d'administration publique*, n°60, 1991, pp. 549-562.

MARTINAND C., *Le Génie Urbain (rapport au ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports)*, Paris, La Documentation Française, 1987, 304 p.

MICOUD E., *Le livre particulier du maire*, Romans, A. Sibilat, 1884, 646 p.

OGEREAU F., *Le développement des services municipaux particulièrement dans les grandes villes de France au cours du XIX^e siècle*, Paris, A. Rousseau, 1905.

PREEL B., « L'évolution des services urbains ou la quadrature du cercle », *Correspondance municipale*, n°278, mai 1987, pp. 6-17.

PRUD'HOMME R., YATTA F., "Les prix reflètent-ils les coûts dans les contrats de concessions: le cas de la collecte des déchets", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5/1995, pp.780.

PRUD'HOMME R., « De la gestion des services publics urbains à la gestion du logement », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3/1995, pp. 543-554.

RICHER L. (dir.), *Droit des services publics locaux*, Paris, Ed. Le Moniteur

RICORDEL P., « La gestion publique locale : partenariat et performance ; une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomération française », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3/1997, pp. 425-448.

SAPORTA B., REGEASSE J.-P., « La perception des services municipaux par leurs usagers ; résultats d'une étude exploratoire », *Revue Economique du Sud-Ouest*, n°4, 1980, pp.3-55.

SAPORTA B., *Economie urbaine et finances locales*, Paris, Cujas, 1971, 94 p.

SAPORTA B., « Contribution méthodologique à l'étude de l'offre des services municipaux », *Revue de sciences financières*, tome LXIII, n°2/1971, pp.195-247.

SAUNIER P.-Y., « La ville et LA VILLE : les hommes et les organismes municipaux de l'aménagement urbain aux 19^e et 20^e siècles », *Recherches contemporaines*, n°3, 1995-1996, pp. 121-137.

TERNY G. (dir.), *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain, Actes du « deuxième colloque international des services publics, GREP-UNSPIC, Université Paris-Dauphine – 21 octobre 1992*, Paris, Litec, 1994, 333 p.

VAN de VYVER M.-G., *Le service public local*, Paris, Sorman, 1989, 307 p.

VICTOR F., PREEL B., « Nouveaux enjeux, nouveaux outils pour la gestion locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°31, juillet 1986, pp. 20-30.

5. EAU ET EAU POTABLE

AGULHON M., « Imagerie civique et décor urbain dans la France du XIX^e siècle », *Ethnologie française*, n°5, 1975, pp. 33-57.

AGULHON M., « Les fontaines de village dans la tradition provençale », *Provence historique*, fasc.93-94, 1974, pp.33-34.

AMZERT M., ARRUS R., PETITET S., "Les usages de l'eau ; Echelles et modèles en Méditerranée", *Economie et sociétés – Cahiers de l'ISMEA*, Tome XXXIV, n°2/2000, *Hors série*, n°37, 271 p.

Annales de la Recherche Urbaine (Les), « L'eau dans la ville », n°30, avril 1986.

Annales des mines, « La gestion de l'eau », n°7-8/1988

BACHELARD G., *L'eau et les rêves, Essai sur l'imagination de la matière*, Paris, José Corti, 1942, 221 p.

BARRAQUE B., « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE A. (dir.), *Territoires et subsidiarité ; l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 165-200.

BARRAQUE B. (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, 301 p.

BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de sciences politiques*, n°3/1995, pp. 420-453.

BARRAQUE B., « L'eau du lac d'Annecy », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°30, 1986, pp. 24-33.

BECHMANN G., "Enquête statistique sur l'hygiène urbaine dans les villes françaises", *Revue d'hygiène et de police sanitaire*, juillet-août 1892.

BECHMANN G., *Salubrité urbaine. Distribution d'eau, assainissement*, Paris, 1908.

BELLON A., "La distribution de l'eau, outil de la régionalisation industrielle", *Revue d'économie industrielle*, n°20, 1982, pp. 83-100.

BERNARDIS M.-A., NESTEROFF A. (dir.), *Le grand livre de l'eau*, Lyon, Ed. La Manufacture, 1995, 409 p.

BONNIN J., *L'Eau dans l'Antiquité : l'hydraulique avant notre ère*, Paris, Eyrolles, 1984.

BOULOUIS J., *Essai sur la politique des subventions administratives*, 1949.

BUFFET B., EVRARD R., *L'eau potable à travers les âges*, Liège, 1950

Cahiers de recherche du LEREPS (Les), « Quelle régulation des marchés publics de l'eau ? », n°3/1999, 30 p.

Cahiers du Boscodon, coll. "Symbole", n°2, « Au fil de l'eau...où mène la pensée symbolique ? », 2^{ème} éd., 1995, 92 p.

C.G.E. *Album du centenaire*, Paris, 1953

DARVES-BORNOZ R., « Les ressources en eau et leur maîtrise », *Regards sur la France*, « Le Ministère de l'agriculture et l'aménagement rural au service de l'agriculture », mai 1975, pp. 21-45.

DROUET D., *L'industrie de l'eau dans le monde*, Paris, Presses de l'E.N.P.C., 1987, 131 p.

DUROY S., *La distribution d'eau potable en France ; contribution à l'étude d'un service public local*, Paris L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, tome 177, 1996, 436 p.

ERHARD-CASSEGRAIN A., MARGAT J., *Introduction à l'économie générale de l'eau*, Paris, Masson, 1983, 361 p.

Etude des problèmes municipaux, "L'eau et l'assainissement", n°14, 3^e et 4^e trimestre 1967

FAUDRY D., « La gestion publique à grande échelle ; les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3/1988, pp. 431-448.

FOUGERES D., « Le public et le privé dans la gestion de l'eau potable à Montréal depuis le XIX^e siècle », in Pothier L. (dir.), *op. cit.*, pp. 47-63.

GATTY J., Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ?, Agence de l'Eau Seine-Normandie, 1998, 61 p.

GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., *Le Droit de l'eau*, Paris, LITEC, 1979.

GOUBERT J.-P., *La conquête de l'eau ; l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Robert Laffont, 1986, 302 p.

GOUBERT J.-P., « La rente de l'eau ; la stratégie industrielle de la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage, 1880-1925 », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°30, 1986, pp. 24-33.

GOUBERT J.-P., « La France s'équipe - Les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950 », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°23-24, juillet-décembre 1984

GOUBERT J.-P., "Eaux publiques et démographie historique dans la France urbaine au XIX^e siècle. Le cas de Rennes." *Annales de démographie historique*, 1975, pp. 115-122.

GUILLAUME M., « Situation avant la guerre 1939-1945, les faits saillants d'un siècle d'évolution » in LORIFERNE H.(dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, p.33.

GUILLERME A., *Les temps de l'eau ; la cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Champ Vallon, 1983, 263 p.

GUILLERME A., « Capter, clarifier, transporter l'eau - France. 1800-1850 », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°23-24, juillet-décembre 1984, p. 35.

LECOMTE J., *L'eau*, Paris, P.U.F., coll "Que-sais-je ?", n°266, 1998, 127 p.

LEVY M., *Traité d'hygiène publique et privée*, 4^e éd., Paris, 1862

LORIFERNE H. (dir.), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987, 525 p.

LORRAIN D. (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995.

LORRAIN D., « Du fontainier à l'automate », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°30, 1986, pp. 5-15.

MALISSARD A., *Les romains et l'eau ; fontaines, salles de bains,thermes, égouts, aqueducs...*, Paris, Les belles lettres, 1994, 342 p.

MARIE M., LARCENA D., DERIOZ P. (dir.), *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ; Tensions, conflits et régulations*, Paris, L'Harmattan, 1999, 543 p.

MONOD H., *L'Alimentation publique en eau potable de 1880 à 1897*, Melun, 1901.

NOWAK F., *Le prix de l'eau*, Paris, Economica, 1995

POTHIER L. (dir.), *L'eau, l'hygiène publique et les infrastructures*, Montréal, Groupe PGV-Diffusion de l'archéologie, 1996, 84 p.

POTHIER L., « Réseaux d'eau potable et d'eaux usées : l'hygiène publique dans la société Montréalaise (1642-1910) », in POTHIER L. (dir.), *op. cit.*, pp. 25-46.

RICHOMME C., *Nantes et sa conquête de l'eau*, Nantes, Opéra, 1997, 485 p.

SANSOT P., « Eau urbaine, eau chaude et salles de bains », *Urbanisme*, n°201, mai 1984, pp. 82-83.

SAYOUR A., "Aspects économiques et financiers du problème des distribution d'eau", *RA*, 1953, p.367 et s.

SCHERRER F., Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée », in LORRAIN D. (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995

SEDILLOT R., *La Lyonnaise des eaux a cent ans (...)*, Paris, 1980.

S.P.D.E (Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau), *Gestion de l'eau : le modèle français*, 1993, 27 p.

THUILLIER G., « Pour une histoire régionale de l'eau », *Annales E.S.C.*, n°1/1968, pp. 49-68.

THUILLIER G., *Pour une histoire du quotidien au XIXe siècle en Nivernais*, Paris-La Haye, 1977.

VALIRON F., *Gestion des eaux*, Paris, Presses de l'E.N.P.C., Tome 1, *Principes, moyens, structures*, 1984, 343 p., Tome 2, *Alimentation en eau-assainissement*, 1985, 550 p.

VEILLARD J.-Y., *Rennes au XIXe siècle. Architectes, urbanisme, architecture*, Editions du Thabor, 1978